

A close-up portrait of a young girl with dark skin and braided hair, looking directly at the camera with a slight smile. She is wearing a dark blue top with white and yellow stripes on the shoulders. The background is a textured, light-colored wall.

**ANALYSE DES BUDGETS  
DES SECTEURS SOCIAUX  
AU BÉNIN**

unicef 

pour chaque enfant





# AVANT-PROPOS

Le but de cette analyse est d'informer l'UNICEF, les partenaires techniques et financiers (PTF) et le Gouvernement sur l'évolution des budgets des secteurs sociaux au Bénin. L'objectif est de mieux comprendre les tendances des allocations budgétaires et de l'exécution du budget des secteurs sociaux. L'analyse ambitionne aussi d'apprécier la pertinence du budget des secteurs sociaux en lien avec les engagements pris au niveau régional et international, les prévisions et cibles du Plan National de Développement (PND), des politiques et stratégies sectorielles conformément aux perspectives macroéconomiques et budgétaires.

Cette analyse a été préparée par Mohamed ABOUBAKARI (spécialiste en politiques sociales/finances publiques) avec l'appui de Mathieu KOUKPO (spécialiste en politiques sociales) et sous la supervision de Rim NOUR (chef de section politiques sociales) du bureau de l'UNICEF au Bénin sur la base des données disponibles sur le site web de la Direction Générale du Budget. Il a bénéficié des commentaires et observations des Directions de la Programmation et de la Prospective des ministères en charge de l'éducation, de la santé et des affaires sociales, de même que ceux du Projet ACMERP (Appui-Conseil Macroéconomique pour la Réduction de la Pauvreté dans le contexte de l'Agenda 2030) de la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ou Agence de Coopération Internationale Allemande pour le Développement).

La présente analyse repose sur les données du budget 2020 (et des années antérieures) voté par l'Assemblée Nationale et sur le rapport d'exécution au 31 décembre 2019.

Compte tenu de la pandémie de la COVID-19 et de ses effets et impacts probables, ces informations peuvent varier du fait de la régulation du budget ou du réaménagement budgétaire qui pourraient intervenir, même si ce n'est pas encore le cas.

En cas de changements majeurs, une note d'analyse complémentaire pourrait permettre d'établir le suivi budgétaire afin d'informer sur les modifications qui seraient opérées, ainsi que leurs impacts sur les allocations budgétaires et les dépenses exécutées au niveau des secteurs sociaux.





# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	3
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	7
LISTES DES TABLEAUX ET FIGURES	9
MESSAGES CLÉS ET RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	17
I. RAPPEL DES PRINCIPAUX DÉFIS DU BÉNIN EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DU CAPITAL HUMAIN	19
II. RAPPEL DES POLITIQUES ET STRATÉGIES NATIONALES EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DU CAPITAL HUMAIN	23
III. ÉVOLUTION DES INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES	25
IV. SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	29
V. ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT ENTRE 2015 ET 2020	33
V-1- Évolution du budget de l'État en valeur (en milliards de FCFA) et en pourcentage du PIB	33
V-2- Décomposition du budget de l'État par nature économique	34
V-3- Évolution des dépenses des secteurs sociaux	35
V-4- Évolution des ressources transférées aux communes (finances locales)	40
VI. EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT	43
VI-1- Niveau d'exécution du budget de l'État	43
VI-2- Exécution du budget général par nature économique	43
VI-3- Exécution du budget de l'État selon la classification fonctionnelle	44
VI-4- Crédibilité du budget de l'État	45
VII. TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION	47
VII-1- Tendances des allocations budgétaires pour le secteur de l'éducation	48
VII-2- Exécution du budget de l'éducation	51
VII-3- Cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)	53
VII-3-1 Principaux défis du sous-secteur des enseignements maternel et primaire	53
VII-3-2- Évolution du budget du MEMP	55
VII-3-3- Décomposition du budget du MEMP par nature économique	56
VII-3-4- Sources de financement du MEMP	56
VII-3-5- Répartition du budget du MEMP par programmes	58
VII-3-6- Répartition des dotations du MEMP par actions, hors dépenses de personnel	60
VII-3-7- Exécution du budget du MEMP	61
VII-4- Cas du Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (MESTFP)	62
VII-4-1- Défis à relever par le MESTFP	62



VII-4-2- Évolution du budget du MESTFP	63
VII-4-3- Décomposition du budget du MESTFP par nature économique	64
VII-4-4- Sources de financement du MESTFP	65
VII-4-5- Répartition du budget du MESTFP par programmes	66
VII-4-6- Répartition du budget du MESTFP, hors dépenses de personnel, par actions	67
VII-4-7- Exécution du budget du MESTFP	67
VII-5- Cas du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)	68
VII-5-1- Défis du sous-secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)	68
VII-5-2- Évolution du budget du MESRS	69
VII-5-3- Décomposition du budget du MESRS par nature économique	70
VII-5-4- Sources de financement du MESRS	70
VII-5-5- Répartition du budget du MESRS par programmes	71
VII-5-6- Répartition du budget du MESRS, hors dépenses de personnel, par actions	72
VII-5-7- Exécution du budget du MESRS	72
VIII. TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE (MASM)	75
VIII-1- Principaux défis du secteur des affaires sociales	75
VIII-2- Évolution du budget du MASM	76
VIII-3- Décomposition du budget du MASM par nature économique	77
VIII-4- Sources de financement du MASM	78
VIII-5- Répartition du budget du MASM par programmes	79
VIII-6- Répartition du budget du MASM par actions	79
VIII-7- Exécution du budget du MASM	84
IX. TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ (MS)	87
IX-1- Principaux défis à relever au niveau du MS	87
IX-2- Évolution du budget du MS	89
IX-3- Décomposition du budget du MS par nature économique	90
IX-4- Sources de financement du MS	91
IX-5- Répartition du budget du secteur de la santé par politique publique	92
IX-6- Répartition du budget du MS par actions	93
IX-7- Exécution du budget du MS	94
X. TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES CONSACRÉES À L'EAU, L'HYGIÈNE ET L'ASSAINISSEMENT (EHA)	97
X-1- Principaux défis en matière d'EHA	97
X-2- Cadre institutionnel de mise en œuvre de l'EHA	98
X-3- Évolution du budget de l'EHA	99
X-4- Décomposition du budget de l'EHA par nature économique	100
X-5- Contribution des ministères aux allocations budgétaires en faveur de l'EHA	101
X-6- Sources de financement des services d'approvisionnement en eau, hygiène et assainissement	102
X-7- Exécution du budget de l'EHA	103
CONCLUSION	107

# LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

<b>ACCESS</b>	Appui aux Communes et aux Communautés pour l'Expansion des Services Sociaux	<b>EFTP</b>	Enseignement et Formation Technique et Professionnelle
<b>AEP</b>	Approvisionnement en Eau Potable	<b>EHA</b>	Eau, Hygiène et Assainissement (WASH)
<b>AER</b>	Programme « Accès, Équité et Rétention »	<b>ERI-ESI</b>	Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel
<b>AGVSA</b>	Analyse Globale de la Vulnérabilité et de la Sécurité Alimentaire	<b>ES</b>	Programme « Enseignement Supérieur »
<b>ALN</b>	Programme « Alphabétisation et Langues Nationales »	<b>ESG</b>	Enseignement Secondaire Général
<b>ARCH</b>	Assurance pour le Renforcement du Capital Humain	<b>FADeC</b>	Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>CEDEAO</b>	Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest	<b>FNRB</b>	Fonds National de Retraite du Bénin
<b>CI</b>	Cours d'Initiation (1 <sup>re</sup> année du primaire)	<b>FNUAP</b>	Fonds des Nations Unies pour la Population
<b>CM1</b>	Cours Moyen première année	<b>GIRE</b>	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
<b>CNSS</b>	Caisse Nationale de Sécurité Sociale	<b>INSAE</b>	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
<b>CP</b>	Cours Préparatoire (2 <sup>e</sup> année du primaire)	<b>MASM</b>	Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance
<b>DAL</b>	Défécation à l'Air Libre	<b>MCVDD</b>	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
<b>DGB</b>	Direction Générale du Budget	<b>MEM</b>	Ministère de l'Eau et des Mines
<b>DIM</b>	Développement de l'Industrie de la Microfinance	<b>MEMP</b>	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
<b>DPBEP</b>	Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle	<b>MESRS</b>	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
<b>DPPD</b>	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses	<b>MESTFP</b>	Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle
<b>EDSB</b>	Enquête Démographique et de Santé du Bénin	<b>MS</b>	Ministère de la Santé

<b>OASS</b>	Programme « Offre et Accès aux Soins de Santé »	<b>PSS</b>	Programme « Pilotage et Soutien aux Services »
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durable	<b>PSSa</b>	Programme « Prévention et Sécurité Sanitaire »
<b>OEV</b>	Orphelins et enfants vulnérables	<b>PTA</b>	Plan de Travail Annuel
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement	<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé	<b>QE</b>	Programme « Qualité des Enseignements »
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale	<b>REM</b>	Ratio Élèves-Maître
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile	<b>RSI</b>	Programme « Recherche Scientifique et Innovation »
<b>PAG</b>	Programme d'Actions du Gouvernement	<b>SIGFiP</b>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>PC2D</b>	Programme de Croissance pour le Développement Durable	<b>SONEB</b>	Société Nationale des Eaux du Bénin
<b>PE</b>	Programme Eau	<b>SRAE</b>	Stratégie de Renforcement des Alternatives Éducatives
<b>PEV</b>	Programme Élargi de Vaccination	<b>SS</b>	Secteurs Sociaux
<b>PHPS</b>	Politique Holistique de Protection Sociale	<b>SSS</b>	Secteurs Sociaux Sensibles
<b>PIP</b>	Programme d'Investissement Public	<b>SWEDD<sup>1</sup></b>	Projet régional d'autonomisation des femmes et dividende démographique au Sahel
<b>PME</b>	Partenariat Mondial pour l'Éducation	<b>TAP</b>	Taux d'Achèvement du Primaire
<b>PND</b>	Plan National de Développement	<b>TBA</b>	Taux Brut d'Admission
<b>PNDS</b>	Plan National de Développement Sanitaire	<b>TBPS</b>	Taux Brut de Préscolarisation
<b>PNE</b>	Politique Nationale de l'Eau	<b>TBS</b>	Taux Brut de Scolarisation
<b>PNHA</b>	Politique Nationale d'Hygiène et d'Assainissement	<b>TMM</b>	Taux de Mortalité Maternelle
<b>PNPE</b>	Politique Nationale de Protection de l'Enfant	<b>UEMOA</b>	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement	<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>PSE</b>	Plan Sectoriel de l'Éducation	<b>VE</b>	Programme « Vie Étudiante »
<b>PSE-CV</b>	Promotion Socioéconomique des Couches Vulnérables		

<sup>1</sup> Sahel Women's Empowerment and Demographic Dividend.



# LISTES DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 : Répartition du budget de l'État (en milliards de FCFA) selon la classification fonctionnelle	36
Tableau 2 : Évolution des ressources transférées aux communes (en milliards de FCFA)	40
Tableau 3 : Exécution du budget général et du budget de l'État	43
Tableau 4 : Répartition du budget du MASM par sources de financement (en milliards de FCFA)	78
Tableau 5 : Dotations hors dépenses de personnel des structures du MASM mettant en œuvre des activités de protection de l'enfant (en millions de FCFA), 2020	82
Tableau 6 : Estimation des allocations budgétaires (hors dépenses de personnel) au profit de la protection de l'enfant (en millions de FCFA), 2020	83
Tableau 7 : Répartition du budget de l'EHA par nature économique	101
Tableau 8 : Allocations budgétaires (en milliards de FCFA) des projets et programmes d'assainissement du MCVDD	101
Tableau 9 : Évolution du financement des principales actions du Programme Eau	102
Tableau 10 : Exécution du budget de l'EHA	103
Figure 1 : Évolution du PIB (en milliards de FCFA) et du taux de croissance économique	25
Figure 2 : Évolution du taux d'inflation	25
Figure 3 : Croissance sectorielle et contribution sectorielle à la croissance, 2018-2020	26
Figure 4 : Évolution des recettes ordinaires (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et du taux d'accroissement des recettes ordinaires (échelle de droite), 2015-2020	29
Figure 5 : Évolution du taux de pression fiscale au Bénin et dans les pays de l'UEMOA	30
Figure 6 : Évolution des dépenses de l'État (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et du taux d'accroissement annuel des dépenses (en %, échelle de droite)	31
Figure 7 : Évolution du budget de l'État (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et en pourcentage du PIB (échelle de droite)	33
Figure 8 : Répartition du budget de l'État par nature économique (en %)	34
Figure 9 : Évolution de la part des secteurs sociaux dans le budget de l'État, 2017-2020	37
Figure 10 : Répartition des allocations budgétaires des secteurs sociaux par nature économique	38
Figure 11 : Répartition des dépenses de personnel de l'État selon la classification fonctionnelle, 2017-2020	38
Figure 12 : Répartition des dépenses en capital de l'État selon la classification fonctionnelle, 2017-2020	39

Figure 13 : Répartition des dépenses courantes hors personnel de l'État selon la classification fonctionnelle, 2017-2020	39
Figure 14 : Part des ressources extérieures dans le FADeC et part du budget de l'État transférée aux communes	41
Figure 15 : Exécution du budget général par nature économique	44
Figure 16 : Évolution du taux d'exécution du budget de l'État selon la classification fonctionnelle	45
Figure 17 : Évolution des dépenses prévisionnelles et dépenses réelles, 2016-2020	45
Figure 18 : Évolution du budget de l'éducation (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et du taux de croissance économique (en %, échelle de droite)	49
Figure 19 : Part de l'éducation dans le budget général (graphique de gauche) et évolution du budget de l'éducation en % du PIB (graphique de droite), 2015-2020	49
Figure 20 : Répartition du budget de l'éducation par nature économique, 2015-2020	50
Figure 21 : Répartition du budget de l'éducation par sous-secteurs (allocation intrasectorielle)	51
Figure 22 : Évolution du taux d'exécution financière du budget de l'éducation, comparativement au budget général et à celui du secteur « Défense, ordre, sécurité et justice »	51
Figure 23 : Exécution financière du budget de l'éducation par nature économique (premier graphique) et part de l'éducation dans les dépenses de l'État des pays de la CEDEAO en 2018 (deuxième graphique)	52
Figure 24 : Évolution du TBS et du TAP (en % à gauche) et des taux de redoublement et d'abandon (en % à droite), 2015-2019	54
Figure 25 : Évolution du budget du MEMP (en milliards de FCFA, échelle de droite) et de la part du MEMP dans le budget général (en %, échelle de gauche)	55
Figure 26 : Répartition du budget du MEMP par nature économique	56
Figure 27 : Répartition des dépenses d'investissements du MEMP (en milliards de FCFA) par source de financement, 2015-2020	57
Figure 28 : Évolution des besoins cumulés en salles de classe (graphique de gauche) et tables-bancs à deux places (graphique de droite)	58
Figure 29 : Répartition du budget hors dépenses de personnel par programmes en 2020	59
Figure 30 : Évolution du ratio élèves-manuels, 2016-2020	59
Figure 31 : Financement des actions hors dépenses de personnel en 2020	60
Figure 32 : Évolution du taux d'exécution financière du MEMP par nature économique, base engagement	61
Figure 33 : Évolution du budget du MESTFP (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et de sa part dans le budget général (en %, échelle de droite)	63
Figure 34 : Répartition du budget du MESTFP (en milliards de FCFA) par nature économique	64
Figure 35 : Sources de financement des investissements du MESTFP (en milliards de FCFA)	65
Figure 36 : Répartition du budget du MESTFP par programmes avec les dépenses de personnel (à gauche) et sans dépenses de personnel (à droite) en 2020	66



Figure 37 : Répartition du budget du MESTFP (hors dépenses de personnel) par actions	67
Figure 38 : Exécution financière du MESTFP par nature économique	68
Figure 39 : Évolution du budget du MESRS (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et de sa part dans le budget général (en %, échelle de droite)	69
Figure 40 : Décomposition du budget du MESRS par nature économique	70
Figure 41 : Sources de financement des investissements du MESRS	71
Figure 42 : Répartition du budget du MESRS (hors dépenses de personnel) par programmes en 2020	72
Figure 43 : Répartition du budget du MESRS, hors programme PSS, par actions	72
Figure 44 : Évolution du taux d'exécution, base engagement, du budget du MESRS par nature économique	73
Figure 45 : Évolution du budget du MASM (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et de sa part dans le budget général (en %, échelle de droite)	77
Figure 46 : Répartition du budget du MASM par nature économique (en %)	77
Figure 47 : Répartition du budget du MASM, hors dépenses de personnel, par politique publique en 2020	79
Figure 48 : Répartition du budget du MASM par actions, hors programme soutien et hors dépenses de personnel	80
Figure 49 : Décomposition des allocations budgétaires de protection sociale par composantes (2019)	81
Figure 50 : Taux d'exécution financière du budget du MASM, base engagement, par nature économique	84
Figure 51 : Taux de mortalité infantile (nombre de décès d'enfants de 0 à 5 ans pour 1 000 naissances vivantes, graphique de gauche) et taux de malnutrition chronique des enfants de 0 à 5 ans (%), pays de la CEDEAO (graphique de droite), 2018	88
Figure 52 : Évolution du budget du MS (en milliards de FCFA, graphique de gauche, et en % du PIB, graphique de droite), du taux de croissance et du poids du budget du MS dans le budget général (graphique de droite)	90
Figure 53 : Répartition du budget du Ministère de la Santé par nature économique (en %)	91
Figure 54 : Sources de financement des investissements du Ministère de la Santé (en milliards de FCFA)	92
Figure 55 : Dotation des programmes du secteur de la santé (totale à gauche, hors dépenses de personnel à droite)	93
Figure 56 : Taux d'exécution financière du budget de la santé par nature économique, base engagement	94
Figure 57 : Dépenses de santé sur ressources intérieures en % des dépenses totales de l'État, pays de la CEDEAO, 2018	95
Figure 58 : Évolution des allocations budgétaires au secteur de l'EHA (en milliards de FCFA)	99
Figure 59 : Évolution de la part de l'EHA dans le budget général du budget de l'EHA en % du PIB	100
Figure 60 : Sources de financement de l'EHA	103





# MESSAGES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

L'activité économique au Bénin enregistre une hausse – avec un taux de croissance de 7,6 % en 2019 – induite par la mise en œuvre des investissements publics et soutenue par les secteurs primaire et secondaire. La pression fiscale s'est accrue, passant de 9,7 % en 2017 à 11,1 % en 2019, mais elle se situe en dessous de la norme de 20 % prévue par le pacte de convergence de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). En conséquence, les recettes représenteraient 13,1 % du PIB en 2019 et atteindraient 13,3 % en 2020, loin de la cible de 22,3 % projetée pour 2022 dans le Plan National de Développement. De même, le budget de l'État rapporté au PIB est en baisse, passant de 23 % en 2017 à 16,2 % en 2019, privant ainsi les secteurs sociaux de plus de ressources au profit des populations vulnérables, y compris les enfants.

*D'où la nécessité de maintenir la croissance économique et d'accroître la pression fiscale, non seulement en poursuivant l'élargissement de l'assiette fiscale à travers les efforts de digitalisation du paiement des impôts et taxes, la rationalisation des exonérations, mais aussi et surtout en favorisant la motivation des acteurs du secteur informel à migrer vers le secteur formel.*

Entre 2015 et 2020, on note une évolution globale à la hausse des dépenses dans les secteurs sociaux, passant de 401,8 milliards de FCFA à 491,6 milliards de FCFA, soit un accroissement de 22,3 %. Ces dépenses sont plus particulièrement consacrées aux investissements (40,8 %) et aux dépenses de personnel (39,9 %). Les dépenses d'investissements représentent le premier poste de dépenses dans les secteurs sociaux et la deuxième priorité en matière de dépenses en capital du Gouvernement après les affaires économiques. Les dépenses de personnel continuent d'être encore très importantes dans les secteurs sociaux et représentent plus de la moitié des dépenses de personnel de l'État (52,2 % en 2020). Les dépenses des secteurs sociaux sont majoritairement consacrées à l'éducation (50,9 %) et à la protection de l'environnement et de l'assainissement (18,2 %).

*Poursuivre la mesure de rationalisation des dépenses courantes, la maîtrise des dépenses de personnel, et accroître les dépenses d'investissements dans les secteurs sociaux, notamment au niveau de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.*

En 2016 et en 2018, le budget de l'État a évolué plus vite que celui des secteurs sociaux, mais en 2019 et en 2020, la situation s'est inversée : le budget de l'État a baissé de 2,4 % en 2019 et s'est accru de 8,3 % en 2020 alors que le budget des secteurs sociaux s'est accru de 1,4 % en 2019 et de 9,9 % en 2020. Parmi les secteurs sociaux sensibles aux enfants, seul le budget de l'éducation s'est accru moins vite que le budget de l'État.

*Poursuivre l'accroissement du budget des secteurs sociaux afin d'atteindre la cible de 36,7 % du budget de l'État, comme prévu dans le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D, 2018-2021).*

Les secteurs sociaux présentent les taux d'exécution financière les plus bas (88,9 % pour le budget général et 80,7 % pour le budget des secteurs sociaux en 2019), et spécifiquement pour les dépenses d'investissements (89 % pour les dépenses d'investissements du budget général et 79,6 % pour celles des secteurs sociaux en 2019).

*Le renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de dépenses dans les secteurs sociaux en matière de procédures d'exécution du budget, et surtout de passation des marchés publics, doit être envisagé.*

Le Gouvernement continue de maintenir une priorité en faveur du secteur de l'éducation dont le budget s'est accru de 9,4 % entre 2019 et 2020, passant de 250,0 à 270,6 milliards de FCFA, mais sa part dans le budget général est presque stable (19,8 % en 2019 et 19,6 % en 2020). Ainsi, la part du budget général allouée à l'éducation n'atteint pas la cible de 24,5 % prévue dans le PC2D. De plus, les dépenses d'éducation ne représentent que 3 % du PIB et n'atteignent pas la cible de 4 à 6 % recommandée par le Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME). En outre, plus de la moitié (66,3 %) des allocations budgétaires de l'éducation sont consacrées aux dépenses de personnel ; la part des dépenses d'investissement (12 %) est encore très faible et ne permet pas de combler à court et à moyen terme les importants déficits en enseignants de qualité, en salles de classe, en points d'eau, en mobiliers et manuels scolaires, notamment au primaire et au secondaire. Ces investissements sont pourtant très importants pour permettre aux acteurs et usagers de l'école de respecter les gestes barrières contre la COVID-19 qui sévit actuellement.

*Face aux problèmes de déperdition scolaire observés de la maternelle au secondaire en passant par le primaire et compte tenu des défis à relever en matière d'équité, de qualité et d'efficacité, il est fortement suggéré d'accroître les ressources du secteur de l'éducation pour atteindre la cible du PC2D (24,5 %). Ces ressources permettront d'investir dans la construction, la réhabilitation et l'équipement des infrastructures scolaires, la mise en place de points d'eau, l'achat de matériels pédagogiques, l'acquisition et la distribution de kits scolaires par le Gouvernement.*

En 2020, le budget du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) s'est accru de 4,3 %, celui du Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (MESTFP) de 17,2 %, tandis que celui du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) a augmenté plus faiblement (4,6 %) par rapport à 2019. Cependant, aucun financement n'a été planifié sur les ressources du MEMP pour l'appui aux alternatives éducatives, comme prévu dans le Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE). De même, l'alphabetisation et la promotion des langues nationales, qui doivent permettre de réduire l'analphabétisme, sont sous-financées et reçoivent 2,4 % du budget du MESTFP pour une cible de 2,6 %.

*Conformément à l'Objectif de Développement Durable 4 (ODD 4), il est recommandé de promouvoir et de renforcer les alternatives éducatives (pour donner une seconde chance aux enfants non scolarisés et déscolarisés), l'alphabetisation et la promotion des langues nationales en sécurisant des ressources pour financer ces interventions à hauteur de 1 % et 2,5 % du budget du MEMP et du MESTFP respectivement.*

Le budget des affaires sociales, toutes sources de financement confondues, est passé de 25,5 à 27 milliards de FCFA entre 2019 et 2020, soit un accroissement de 6 %, mais ce budget est financé à 71,5 % par des ressources extérieures. Soixante pour cent de ces ressources sont consacrées à la prise en charge socioéconomique des couches vulnérables, mais les transferts sociaux sont exclusivement financés par les ressources extérieures et encore à petite échelle. Pourtant, les transferts sociaux sont perçus comme des moyens de réduire la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités sociales. La part du budget général consacrée au développement social et culturel est de 1,2 % contre une cible de 2,2 % prévue dans le PC2D. De plus, le taux d'exécution du budget du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) a baissé de 104,2 % à 59,9 % entre 2018 et 2019.



*Pour la réalisation de la cible 1,3 de l'ODD 1, les ressources domestiques allouées au MASM méritent d'être revues à la hausse afin de permettre la mise en place non seulement de structures d'accueil et de protection des enfants, mais aussi de véritables programmes de transferts sociaux au profit des populations vulnérables.*

Le budget du secteur de la santé a connu un accroissement de 10,5 %, passant de 63,6 à 70,3 milliards de FCFA entre 2019 et 2020. Malgré cette hausse, la part du secteur de la santé dans le budget général est de 5,1 % et n'atteint ni la cible de 7,1 % prévue dans le PC2D ni la norme de 10 % fixée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), et encore moins la recommandation de 15 % retenue dans le cadre de l'Accord d'Abuja. Près de 40 % du budget de la santé est consacré aux dépenses de personnel. Le taux d'exécution des dépenses d'investissement a baissé entre 2018 et 2019, passant de 79 % à 51,6 %.

*Compte tenu des défis liés à la persistance de la malnutrition, à la morbidité et la mortalité des enfants de 0 à 5 ans, il est recommandé d'une part l'accroissement du budget de la santé pour atteindre au moins la cible de 7 % du budget général, comme prévu dans le PC2D, et d'autre part la prise de mesures pour accroître le taux d'exécution du budget du secteur de la santé en général et des dépenses d'investissement en particulier.*







# INTRODUCTION

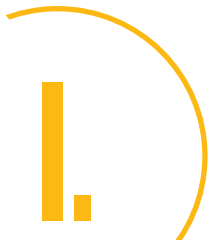
La contribution du capital humain dans la croissance économique d'un pays et dans la réduction de la pauvreté est indéniable. C'est pour cela que dans le but d'atteindre une croissance économique inclusive et durable d'au moins 10 % (objectif général du Plan National de Développement 2018-2030), le Gouvernement du Bénin ambitionne entre autres de bâtir un capital humain sain, compétent et compétitif (objectif stratégique 1 du PND). Le diagnostic élaboré dans le cadre de la stratégie de développement national a révélé que la promotion des secteurs sociaux ainsi que la qualité des services sociaux de base constituent des éléments essentiels au développement du capital humain.

L'investissement dans les secteurs sociaux qui ont des impacts sur les familles et les enfants participe au développement social, économique et culturel d'un pays. Cet investissement permet de respecter les droits de l'enfant à la vie, à la santé, à l'éducation, à la nutrition et à la protection, et ce de manière équitable. Il contribue à la croissance économique en améliorant la productivité de futures populations actives, en améliorant la qualité de vie et en brisant le cycle intergénérationnel de pauvreté. Des évidences existent et prouvent que l'investissement social dans l'enfant et l'adolescent présente une plus grande rentabilité. Enfin, l'investissement dans les secteurs sociaux contribue à réduire l'inégalité et promeut une société plus participative et en cohésion qui garantit les conditions de base d'existence, de coexistence et de subsistance, facteurs essentiels pour la gouvernance démocratique.

Dans le but d'accompagner le Gouvernement dans le processus de budgétisation en faveur des secteurs sociaux, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) a élaboré des notes budgétaires sur les secteurs de la santé, de l'éducation, des affaires sociales et plus globalement de la protection sociale. Le présent document a pour objectif de mettre à jour les allocations budgétaires et les dépenses exécutées au niveau de certains secteurs sociaux de la loi de finances. Il vise à informer l'UNICEF, la société civile, les universités, les partenaires techniques et financiers, le grand public et le Gouvernement sur les questions techniques relatives à la loi de finances vis-à-vis des secteurs qui ont le plus d'impact direct sur la vie des enfants, en mettant l'accent sur les domaines d'investissement qui doivent être encouragés et renforcés. Il comprend un rappel de l'évolution économique récente du Bénin, une analyse de l'évolution des budgets de l'État et des secteurs sociaux ayant un impact sur les enfants et les femmes, notamment la santé, l'éducation et les affaires sociales. Il comporte également une analyse de l'exécution du budget alloué aux secteurs sociaux et des recommandations sous forme de messages clés pour le plaidoyer en faveur d'une budgétisation plus sensible aux enfants.







# RAPPEL DES PRINCIPAUX DÉFIS DU BÉNIN EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DU CAPITAL HUMAIN

Les principaux défis à relever par le Bénin pour se mettre sur le sentier du développement durable et inclusif ont été identifiés lors du diagnostic stratégique réalisé dans le cadre de l'élaboration du Plan National de Développement (PND, 2018-2025). Ce diagnostic révèle que le Bénin accuse un retard dans plusieurs secteurs sociaux concernant le niveau de développement humain<sup>2</sup>. Selon le rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Bénin est classé parmi les pays à faible indice de développement humain et occupe la 163<sup>e</sup> place sur 180 pays<sup>3</sup>. De plus, le Bénin est aussi classé parmi les pays à faible indice du capital humain<sup>4</sup> avec un indice de 0,41 qui indique que la productivité des enfants nés aujourd'hui dans ce pays n'atteindra que 41 % de ce qu'elle aurait pu atteindre s'ils avaient été mieux soignés et mieux éduqués. Cet indice est assez faible comparativement à certains pays africains (0,68 pour les Seychelles, 0,63 pour l'île Maurice). Le retard accusé par le Bénin en matière de développement du capital humain est lié à la faiblesse de la productivité, à la forte croissance démographique, à l'aggravation du taux de pauvreté et des inégalités ainsi qu'au manque d'opportunités d'emplois décents et à l'accroissement du niveau de privations des familles et des enfants. Ces privations touchent plusieurs couches de la population et concernent certains moyens d'existence durable, en particulier le cadre de vie décent comme le logement, les services d'éducation, d'assainissement, d'eau, d'assistance sociale et de santé.

Les défis à relever concernent donc l'amélioration du niveau de l'accès aux services sociaux de base et la réduction des multiples privations qui se traduisent par de faibles performances et progrès dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la protection sociale. En effet, le diagnostic stratégique fait ressortir la persistance du phénomène de déperdition scolaire, de faibles rendements du système éducatif et la faiblesse du taux d'alphabétisation. Il met aussi en lumière une précarité et une vulnérabilité sanitaire de la population liée au faible accès de celle-ci à des services de santé de qualité. Les taux de mortalité maternelle et infantile sont encore très élevés et certaines maladies chroniques comme le paludisme, la tuberculose et le VIH/Sida constituent toujours les premières causes d'hospitalisation. La malnutrition, notamment chronique, constitue une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics, compte tenu de ses effets négatifs sur la santé de la mère et de l'enfant. Malgré des progrès notables enregistrés ces dernières années, certaines zones ont encore des difficultés à s'approvisionner en eau potable.

<sup>2</sup> Plan National de Développement, 2018-2025, p. 16-18.

<sup>3</sup> Rapport sur le développement humain (PNUD, 2019).

<sup>4</sup> L'indice du capital humain reflète la productivité future d'un enfant né aujourd'hui, comparée à celle qu'il aurait pu atteindre s'il avait bénéficié de conditions de santé optimales et d'une scolarisation complète et de qualité.



En matière de protection sociale, l'analyse du dispositif actuel a révélé que les mécanismes de protection sociale mis en place jusque-là se sont avérés peu efficaces. D'une part, les mécanismes de protection sociale traditionnels ne sont pas parvenus à assurer une protection adéquate dans un contexte de modernisation, d'urbanisation et de vulnérabilité à de grands chocs covariants qui exigent des mécanismes plus formels et plus efficaces avec un rôle important de l'État. D'autre part, le mécanisme moderne de protection (filet de protection sociale), développé par l'État avec l'appui des partenaires techniques et financiers, est apparu très limité et couvre très peu les quatre composantes suivantes qu'il convient de renforcer : l'assurance sociale, l'assistance sociale, les services d'action sociale et la législation protectrice.

Face à cette situation, le Gouvernement envisage d'une part de faire la promotion et la mise à niveau du capital humain au service du développement durable inclusif, et d'autre part de mettre en place une stratégie efficace de réduction de la pauvreté. Pour y parvenir, des politiques et stratégies ont été définies au niveau national et arrimées aux Objectifs de Développement Durable (ODD).











# RAPPEL DES POLITIQUES ET STRATÉGIES NATIONALES EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DU CAPITAL HUMAIN

Pour disposer d'un capital humain sain, compétent et compétitif, le Gouvernement entend mettre en œuvre des interventions pour induire entre autres les effets suivants :

- des services de santé de qualité sont accessibles à tous et améliorés dans toutes les régions du pays ;
- l'offre du secteur de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation des adultes est améliorée sur le plan quantitatif et qualitatif et accessible à tous ;
- les populations bénéficient d'une meilleure qualité de cadre de vie, en particulier dans les domaines de l'assainissement et des services énergétiques ;
- les populations ont un accès facile à un système de couverture et de protection sociale adapté à la diversité des situations professionnelles et dans tous les secteurs (formel et informel) ;
- le statut nutritionnel des populations, l'accès facile à l'alimentation et à l'eau potable sont renforcés ;
- un environnement et des conditions propices au développement des activités sportives et culturelles des jeunes sont réunis ;
- les inégalités sociales et de genre sont réduites et le rôle socioéconomique et politique de la femme est promu et soutenu.

Pour obtenir ces résultats, des politiques et stratégies ont été élaborées ou sont en cours de mise en œuvre dans plusieurs secteurs, dont :

- le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS, 2018-2022) ;
- le Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE, 2018-2030) ;
- la Politique Holistique de Protection Sociale (PHPS) ;
- la Politique Nationale de Protection de l'Enfant (PNPE) ;
- la Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement (PNHA, 2013-2025) ;
- la Politique Nationale de l'Eau (PNE, 2009-2025) ;
- la Stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2017-2030).



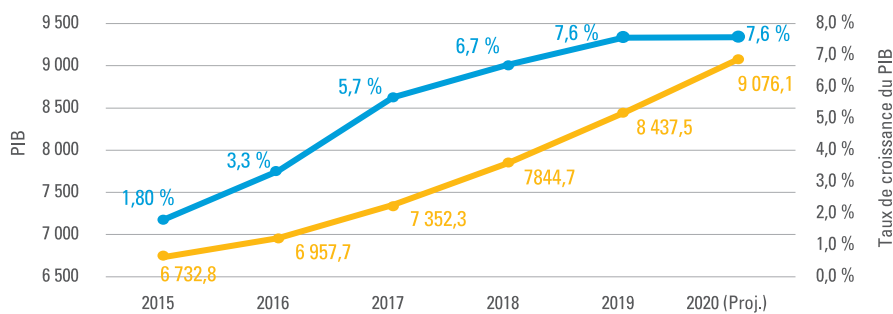


# ÉVOLUTION DES INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES

## Une hausse de l'activité économique enregistrée depuis 2018 et qui s'est poursuivie en 2019

Les performances économiques du Bénin continuent de s'améliorer avec un Produit Intérieur Brut<sup>5</sup> (PIB) moyen de 7 465 milliards de FCFA sur la période 2015-2019, correspondant à un taux de croissance économique annuel de 5,4 %. En 2019, le PIB, en valeur constante de 2015, aurait atteint 8 437,5 milliards de FCFA contre 7 844,7 milliards de FCFA en 2018. Le taux de croissance économique est donc passé de 6,7 % en 2018 à 7,6 % en 2019 (cf. Figure 1).

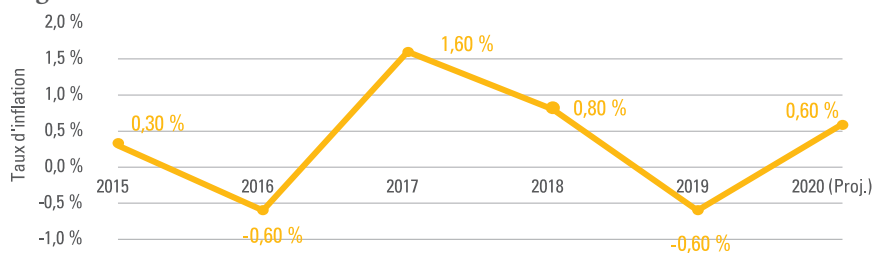
**Figure 1 : Évolution du PIB (en milliards de FCFA) et du taux de croissance économique**



Sources : Annexe Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP) 2020-2022, calculs des auteurs.

La poursuite de la consolidation de la croissance proviendrait principalement de la mise en œuvre des projets prioritaires du Programme d'Action du Gouvernement (PAG, 2016-2021) et du bon niveau de la production agricole, notamment le coton. Ces performances ont été enregistrées dans un environnement non inflationniste avec un taux d'inflation qui affichait -0,6 % en 2019 contre 0,8 % en 2018. Le Bénin respecte donc le critère de convergence de l'UEMOA relatif au taux d'inflation qui devrait être inférieur à 3 % (cf. Figure 2).

**Figure 2 : Évolution du taux d'inflation**



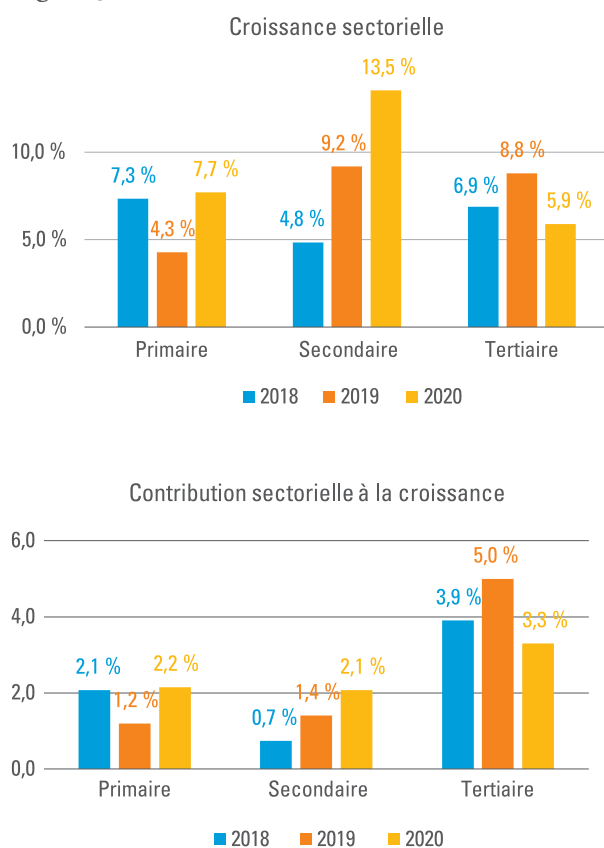
Source : Annexe DPBEP, 2020-2022, calculs des auteurs.

<sup>5</sup> Le PIB a été rebasé en 2019.



Cette bonne tenue de l'économie béninoise a été favorisée par la contribution à la croissance des secteurs secondaire et tertiaire. Le secteur secondaire, qui représente 15,4 % du PIB, a connu une croissance de 9,2 % en 2019 contre 4,8 % en 2018. Le secteur des services, avec un poids de 56,6 %, a enregistré une croissance de 8,8 % en 2019 contre 6,9 % en 2018. Ces deux secteurs ont contribué à la croissance économique pour 1,4 et 5 points en 2019 contre respectivement 0,7 et 3,9 points en 2018 (cf. Figure 3). Le secteur primaire a vu sa croissance baisser de 7,3 % en 2018 à 4,3 % en 2019.

**Figure 3 : Croissance sectorielle et contribution sectorielle à la croissance, 2018-2020**



Source : Annexe DPBEP, 2020-2022, calculs des auteurs.

### Les performances économiques enregistrées en 2019 vont se poursuivre en 2020, mais pourraient connaître un recul en raison de la COVID-19

Pour l'année 2020, il est anticipé un PIB de 9 157,1 milliards de FCFA, soit un taux de croissance économique de 7,6 % contre 6,7 % un an plus tôt<sup>6</sup>. Cette croissance serait tirée par les secteurs primaire et secondaire. En effet, il est attendu en 2020 une croissance du secteur primaire de 7,7 % contre 4,3 % en 2019 et une contribution à la croissance de 2,2 points contre 1,2 en 2019. Le secteur secondaire, quant à lui, croîtrait de 13,5 % en 2020 contre 9,2 % en 2019 avec une contribution à la croissance de 2,1 points contre 1,4 en 2019. La figure 3 montre une amorce de la transformation structurelle de

<sup>6</sup> Il faut noter que les prévisions des organisations internationales (Fonds Monétaire International, Banque Mondiale) sont plus faibles (6,7 % initialement pour 2020).

L'économie béninoise, comme voulu par les autorités à travers le pilier 2 du Programme d'Action du Gouvernement (PAG, 2016-2021).

Mais selon les estimations et prévisions de croissance de la sixième revue du Fonds Monétaire International (FMI) pour les pays d'Afrique de l'Ouest, la croissance économique du Bénin ralentirait pour se situer à 3,2 % avec un fort risque de croissance plus faible selon l'évolution de la COVID-19. Ce taux serait le plus élevé de l'UEMOA et se situerait au-dessus de la moyenne de la CEDEAO (-1,4 %), de l'Afrique subsaharienne (-1,6 %) et du monde (-3 %).

Malgré ces performances, le PIB par habitant ne s'est accru en moyenne que de 2,2 % par an entre 2015 et 2019. En effet, il est passé de 649 992 FCFA en 2015 à 683 074 FCFA en 2018. En 2019, il atteindrait 709 847 FCFA et il est envisagé à 737 751 FCFA en 2020<sup>7</sup>.



<sup>7</sup> Calcul de l'auteur à partir des données du PIB et de la population contenues dans l'annexe du DPBEP, 2020-2022.





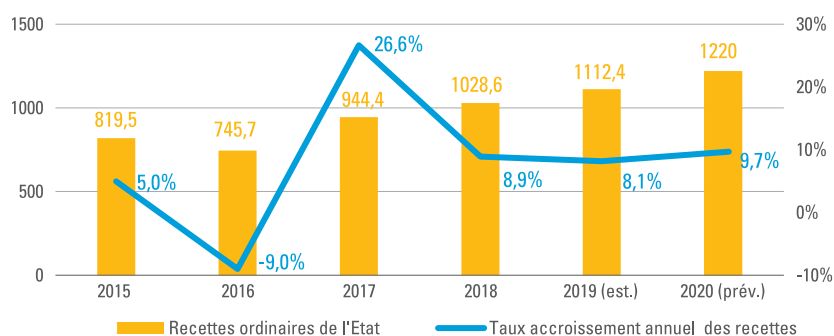
# IV.

## SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

### Des recettes en hausse, mais encore loin des cibles prévues dans le PND

Les recettes de l'État sont composées en moyenne de 95 % de recettes ordinaires et de 5 % de recettes extraordinaires (dons projets ou programmes) sur la période de 2015 à 2019. En 2019, ces recettes seraient évaluées à 1205,3 milliards de FCFA, dont 1112,4 milliards de FCFA (92 %) de recettes ordinaires, composées de recettes fiscales et non fiscales (Annexe DPBEP, 2020-2022). Les recettes ordinaires sont constituées en moyenne de 82 % de recettes fiscales. Les recettes ordinaires de l'État sont en hausse sur la période 2015-2019 avec un taux d'accroissement de 35,7 %, passant de 819,5 milliards de FCFA en 2015 à 1112,4 milliards de FCFA en 2019. Sur cette période, le taux d'accroissement annuel des recettes, après avoir connu un pic à 26,6 % en 2017, a baissé pour s'établir respectivement à 8,9 % et 8,1 % en 2018 et 2019 (cf. Figure 4). Cette faible évolution du niveau d'accroissement des recettes est imputable aux capacités insuffisantes de prélèvement de l'État et à l'existence d'un secteur informel qui emploie 92,6 %<sup>8</sup> des actifs qui ne sont pas encore réellement imposés.

**Figure 4 : Évolution des recettes ordinaires (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et du taux d'accroissement des recettes ordinaires (échelle de droite), 2015-2020**



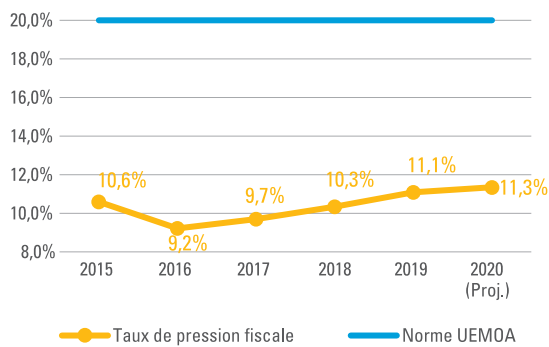
Source : Annexe DPBEP 2020-2022, calculs des auteurs.

Les recettes hors dons représenteraient 13,1 % du PIB en 2019 et il est prévu qu'elles constituent 13,3 % du PIB en 2020, loin de la cible de 22,3 % du PIB projetée à partir de 2022 dans les objectifs économiques chiffrés du Plan National de Développement. Les mesures de digitalisation des impôts et des initiatives pour motiver les acteurs du secteur informel à migrer vers le secteur formel n'ont pas encore permis aux recettes de s'accroître au rythme souhaité. En conséquence, le taux de pression fiscale, en hausse depuis 2017 (9,7 % en 2017 contre 9,2 % en 2016) est estimé à 11,3 % en 2020 contre 11,1 % en 2019, classant le Bénin en sixième position (devant le Niger et la Guinée-Bissau) dans l'espace UEMOA (cf. Figure 5). Malgré cette situation, il est anticipé un accroissement plus important des recettes, de l'ordre de 9,7 %, en 2020.

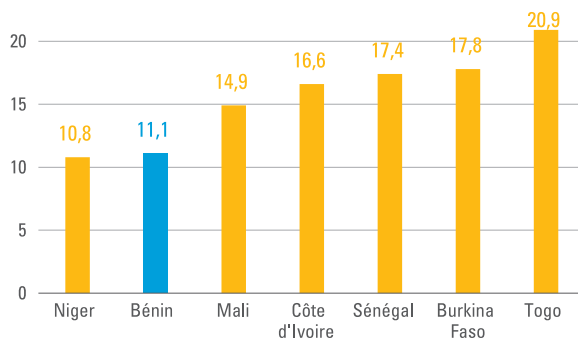
<sup>8</sup> Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERI-ESI) Bénin, 2018.

Il serait alors indispensable de poursuivre les mesures permettant d'accroître le niveau de prélèvement, non seulement en poursuivant la digitalisation du paiement des taxes et impôts, mais aussi en accompagnant davantage les acteurs économiques intervenant dans le secteur informel pour leur migration vers le secteur formel. Il est également recommandé que le Gouvernement poursuive les efforts de recouvrement des recettes budgétaires à travers l'élargissement de l'assiette fiscale, la rationalisation des exonérations et la lutte contre la fraude en renforçant les contrôles.

**Figure 5 : Évolution du taux de pression fiscale au Bénin et dans les pays de l'UEMOA**



Source : Annexe DPBEP, 2020-2022.



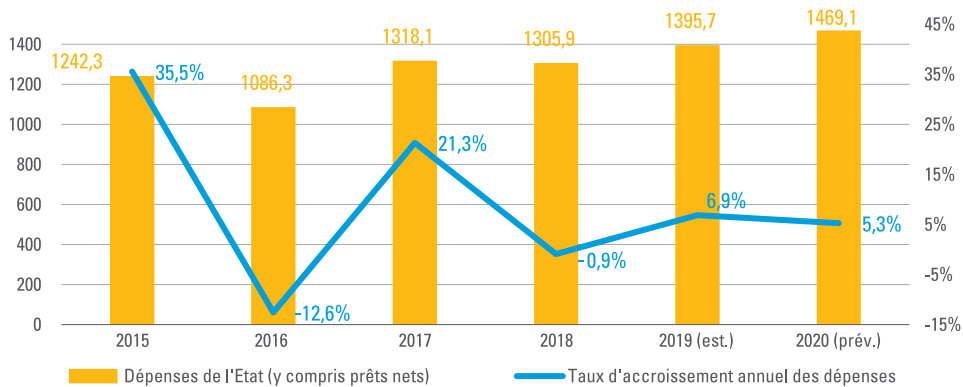
Source : Rapport d'exécution de surveillance multilatérale de l'UEMOA, décembre 2019.

### Des dépenses budgétaires en hausse, mais à un rythme inférieur à celui des recettes, réduisant ainsi le déficit budgétaire

Sur la période 2016-2020, les dépenses totales et prêts nets de l'État sont passés de 1 086,3 à 1 469,1 milliards de FCFA, soit un taux d'accroissement de 28,5 %. Le taux d'accroissement annuel des dépenses de l'État a atteint 21,3 % en 2017 avant de chuter à -0,9 % en 2018. En 2019, les dépenses totales et prêts nets ont progressé de 6,9 % pour représenter 16,4 % du PIB, en lien avec la hausse de 10,1 % des dépenses courantes qui s'établissent à 11,1 % du PIB. L'augmentation des dépenses courantes s'expliquerait principalement par la hausse de la masse salariale de 11,5 % et des intérêts de la dette publique de 22,2 %, dont 38,8 % au titre de la dette extérieure. Les dépenses en capital augmenteraient de 1,3 % en 2019. Il est anticipé une baisse du taux d'accroissement des dépenses totales et prêts nets en 2020 pour s'établir à 5,3 % et donc un recul des dépenses et prêts nets de l'État en pourcentage du PIB qui s'établirait à 16 % en 2020. La baisse du taux de croissance des dépenses s'expliquerait

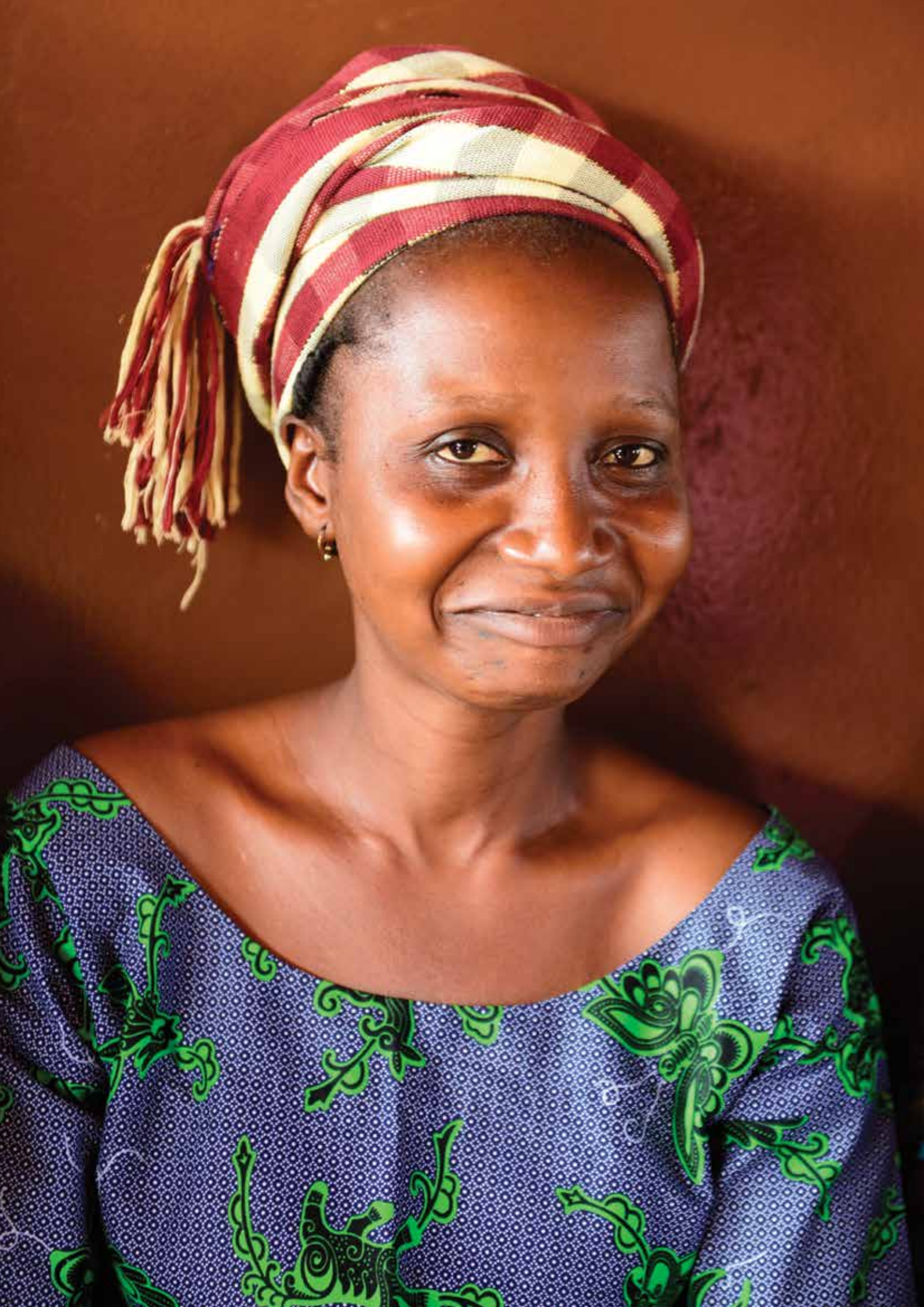
par les mesures volontaristes de réduction des dépenses de l'État prises par le Gouvernement depuis 2016 dans le but de contenir le déficit budgétaire dans les normes de l'UEMOA. Le déficit budgétaire, dons compris, serait de 2,2 % du PIB en 2019 contre 2,9 % en 2018 alors qu'il était de 4,3 % en 2017. Le Bénin respecte donc le critère de convergence de l'UEMOA relatif au déficit budgétaire qui devrait être inférieur à 3 %.

**Figure 6 : Évolution des dépenses de l'État (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et du taux d'accroissement annuel des dépenses (en %, échelle de droite)**



Source : Annexe DPBEP, 2020-2022.







# ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT ENTRE 2015 ET 2020

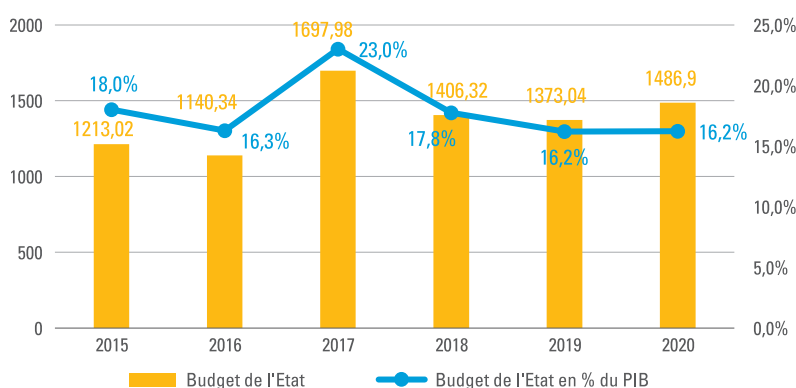
## V.1. Évolution du budget de l'État en valeur (en milliards de FCFA) et en pourcentage du PIB

### Malgré une hausse de 8,3 % entre 2019 et 2020, le budget de l'État en pourcentage du PIB continue de baisser

Le budget de l'État a connu, entre 2015 et 2019, une évolution erratique : une baisse de 6 % entre 2015 et 2016, passant de 1 213,02 à 1 140,34 milliards de FCFA, suivie d'une hausse exceptionnelle de 48,9 % en 2017 pour atteindre 1 697,98 milliards de FCFA, avant de connaître deux baisses successives de 17,2 % en 2018 et 2,4 % en 2019 pour afficher 1 373,04 milliards de FCFA. Pour la gestion 2020, le budget de l'État voté par l'Assemblée nationale a progressé de 113,8 milliards de FCFA pour s'établir à 1 486,9 milliards de FCFA, soit une hausse de 8,3 % par rapport à 2019.

En pourcentage du PIB, le budget de l'État représente en moyenne 18,2 % du PIB sur la période 2015-2019. Mais depuis 2018, la part du budget de l'État dans le PIB est en baisse, passant de 23 % en 2017 à 17,8 % en 2018 puis à 16,2 % en 2019 et 2020, comme l'indique la figure 7 ci-après. Cette baisse est due au fait que le PIB a augmenté plus vite que le budget et au ralentissement dans la collecte des recettes rappelé plus haut.

Figure 7 : Évolution du budget de l'État (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et en pourcentage du PIB (échelle de droite)



Source : Loi de finances (2015-2020), calculs des auteurs.



## V.2. Décomposition du budget de l'État par nature économique

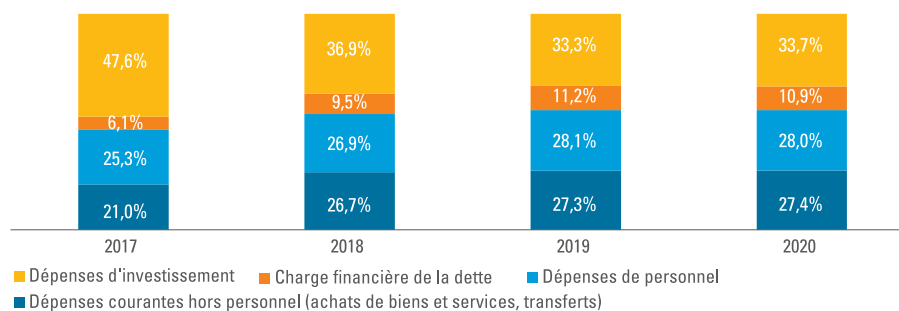
### Le budget de l'État continue à être consacré prioritairement aux dépenses d'investissements

La décomposition du budget de l'État par nature économique, sur la période 2017-2020, montre une prépondérance des dépenses d'investissements qui représentent 33,7 % du budget, en légère hausse par rapport à 2019 où elles représentaient 33,3 % du budget. Cette augmentation en 2020 de la part des crédits d'investissements serait en lien avec les décaissements prévus en fonction de l'évolution projetée des chantiers ouverts dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG). Les dépenses courantes hors dépenses de personnel, composées des achats de biens et services et des transferts, occupent 28 % (416,2 milliards de FCFA) du budget de l'État en 2020 contre 28,1 % (386,4 milliards de FCFA) en 2019. La part des dépenses de personnel, constituées des salaires, primes et indemnités, dans le budget de l'État est de 27,4 % (407,9 milliards de FCFA) en 2020 contre 27,3 % (356,8 milliards) en 2019. La part des charges financières de la dette dans le budget de l'État est de 10,9 % (162,3 milliards de FCFA) en 2020 contre 11,2 % (153,9 milliards de FCFA) en 2019 (cf. Figure 8).

Globalement, sur la période 2017-2020, on note un accroissement des dépenses de personnel de 14,3 % (passant de 356,8 à 407,9 milliards de FCFA) et des charges financières de la dette de 25,5 % (passant de 103,7 milliards de FCFA en 2017 à 162,3 milliards de FCFA en 2020). L'augmentation des dépenses de personnel est attribuable à la prévision du paiement intégral en 2020 des rappels découlant de la revalorisation des salaires entre 2013 et 2015 et d'une partie de ces rappels pour 2016 afin de toucher le maximum de retraités, notamment les enseignants. Les dépenses courantes hors dépenses de personnel se sont aussi accrues, sauf en 2020. Quant aux dépenses d'investissement prévues, elles ont connu une contraction de 43,4 % entre 2017 et 2019, passant de 808,3 à 457,8 milliards de FCFA avant de connaître une légère hausse en 2020. En effet, entre 2019 et 2020, les dépenses d'investissement ont progressé de 42,7 milliards de FCFA, passant de 457,8 à 500,5 milliards de FCFA, soit un accroissement de 9,3 %. Cette progression est tirée par les dépenses d'investissement effectuées à la fois sur ressources internes (11,9 %) et sur ressources extérieures (6,4 %). Les ressources internes constituent en moyenne 55,2 % des dépenses totales d'investissement.

En conséquence, le taux d'investissement est de 27,8 % du PIB en 2019 et atteindrait 28,2 % en 2020. Cependant et à ce rythme, la cible de 33 % prévue dans le PND sur la période 2022-2025 ne pourrait être atteinte.

Figure 8 : Répartition du budget de l'État par nature économique (en %)



Source : Lettres de notifications des crédits (2015-2020).



Les mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement prises depuis 2016 devront être poursuivies et renforcées afin de libérer plus d'espace budgétaire au profit des investissements. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour accroître l'investissement, notamment dans les secteurs sociaux.

### V.3. Évolution des dépenses des secteurs sociaux

#### Une définition des secteurs sociaux à harmoniser

Conformément au Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D), le renforcement des services sociaux de base et l'amélioration des performances de l'éducation font partie des axes opérationnels prioritaires pour « développer un capital humain sain, compétent et compétitif ». En croisant la classification fonctionnelle du budget de l'État et la répartition des ressources par secteurs dans le PC2D, on retient que les secteurs sociaux prennent en compte l'éducation, la santé, le développement social et culturel. Ces secteurs correspondent aux ministères en charge de l'éducation, de la santé, des affaires sociales, du cadre de vie, des sports et loisirs. Mais le « Programme Eau » du Ministère de l'Eau et des Mines n'est pas pris en compte dans cette classification des secteurs sociaux. Les analyses faites pour l'année 2020 prendront en compte ce programme dans la mesure où le PND prend en compte les questions d'eau, d'hygiène et d'assainissement dans le domaine du développement du capital humain. Le tableau 1 présente la répartition du budget de l'État selon la classification fonctionnelle.

#### Des allocations budgétaires au profit des secteurs sociaux en hausse de 11,5 % entre 2018 et 2020

Les allocations budgétaires en faveur des secteurs sociaux ont connu une évolution en deux phases entre 2017 et 2020 : une première phase de baisse de 22,7 % entre 2017 et 2018, passant de 569,9 à 440,8 milliards de FCFA, puis une seconde phase de hausse de 11,5 % entre 2018 et 2020, pour atteindre 491,6 milliards de FCFA. En prenant en compte le Programme Eau, l'évolution est la même avec une baisse de 22,2 % entre 2017 et 2018 et une hausse de 16,9 % entre 2018 et 2020. Les allocations budgétaires au profit des secteurs sensibles aux enfants, notamment l'éducation, la santé et les affaires sociales, ont progressé moins vite que celles de l'ensemble des secteurs sociaux. Les dotations de ces secteurs sont passées de 346,7 à 353,11 milliards de FCFA entre 2018 et 2020, soit un accroissement de 1,8 %. En 2020, le budget des secteurs sociaux a progressé de 9,9 % par rapport à 2019. La part des secteurs sociaux sensibles aux enfants dans le budget de l'État a enregistré une baisse d'un point de pourcentage, passant de 24,7 % en 2018 à 23,7 % en 2020. Quant aux autres secteurs sociaux (environnement, eau et assainissement, loisirs et sports), leur dotation budgétaire est passée de 94,06 à 138,53 milliards de FCFA entre 2018 et 2020, soit un accroissement de 47,3 %. Leur part dans le budget de l'État est passée de 6,7 % à 9,3 % sur la même période.

**Tableau 1 : Répartition du budget de l'État (en milliards de FCFA) selon la classification fonctionnelle**

Fonctions	2017		2018		2019		2020		Moyenne 2017-2019	
	Nbr.	%	Nbr.	%	Nbr.	%	Nbr.	%	Nbr.	%
Éducation	268,54	15,8 %	270,53	19,2 %	250,03	18,2 %	273,59	18,4 %	265,68	17,8 %
Santé et protection sociale	97,17	5,7 %	76,22	5,4 %	70,59	5,1 %	79,52	5,3 %	80,88	5,4 %
Protection de l'environnement et assainissement	149,44	8,8 %	75,19	5,3 %	68,22	5 %	86,32	5,8 %	94,79	6,4 %
Loisirs, sport et culture	54,74	3,2 %	18,86	1,3 %	58,37	4,3 %	52,21	3,5 %	46,04	3,1 %
Affaires économiques	564,66	33,3 %	402,92	28,7 %	372,22	27,1 %	397,33	26,7 %	434,28	29,1 %
Services généraux de l'administration	316,17	18,6 %	347,91	24,7 %	311,78	22,7 %	357,41	24 %	333,32	22,4 %
Défense, ordre, sécurité et justice	155,63	9,2 %	125,53	8,9 %	110,76	8,1 %	123,67	8,3 %	128,90	8,6 %
Souveraineté	71,76	4,2 %	71,39	5,1 %	74,11	5,4 %	72,47	4,9 %	72,43	4,9 %
Programme Eau (PE)	19,86	1,2 %	17,75	1,3 %	56,97	4,1 %	44,39	3 %	34,74	2,3 %
Budget de l'État	1697,98	100 %	1406,32	100 %	1373,04	100 %	1486,90	100 %	1491,06	100 %
Secteurs Sociaux Sensibles (SSS)	365,72	21,5 %	346,75	24,7 %	320,62	23,4 %	353,11	23,7 %	346,55	23,2 %
Autres secteurs sociaux	204,18	12 %	94,06	6,7 %	126,58	9,2 %	138,53	9,3 %	140,83	9,5 %
Secteurs Sociaux (SS)	569,90	33,6 %	440,81	31,3 %	447,20	32,6 %	491,64	33,1 %	487,38	32,7 %
Secteurs sociaux, y compris PE	589,76	34,7 %	458,56	32,6 %	504,17	36,7 %	536,03	36,1 %	522,13	35 %

Source : Version citoyenne du budget de l'État (2017-2020), calculs des auteurs.

Le budget des secteurs sociaux représente en moyenne 5,9 % du PIB entre 2018 et 2020.

### L'éducation consomme plus de la moitié des ressources allouées aux secteurs sociaux

Sur la période 2017-2019, la décomposition du budget des secteurs sociaux montre que plus de la moitié des ressources sont consacrées à l'éducation (50,9 %), suivie de la protection de l'environnement et l'assainissement (18,2 %) puis de la santé et la protection sociale (15,5 %). On trouve en queue de peloton les loisirs, sport et culture (8,8 %) et le Programme Eau (6,7 %).

### La part des secteurs sociaux dans le budget de l'État en 2020 (33,1 %) est inférieure à la cible du PC2D fixée à 36,7 %, mais en prenant en compte le Programme Eau, la cible est presque atteinte

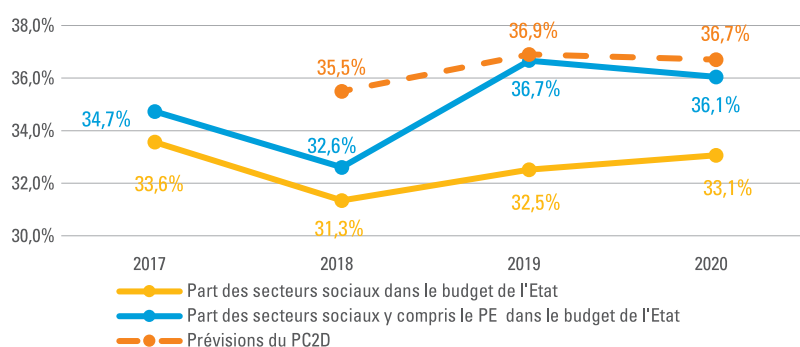
En 2020, le budget des secteurs sociaux a enregistré un accroissement de 9,9 % contre 8,3 % pour le budget de l'État alors que les services généraux de l'administration ont vu leur budget s'accroître de 14,6 % et que budget de la défense, la sécurité et la justice a connu une hausse de 11,7 %. En 2016 et en 2018, le budget de l'État s'est accru plus vite que celui des secteurs sociaux, mais en 2019 et en 2020,

la situation s'est inversée : le budget de l'État a baissé de 2,4 % en 2019 et s'est accru de 8,3 % en 2020 alors que le budget des secteurs sociaux s'est accru de 1,4 % en 2019 et de 9,9 % en 2020.

Parmi les secteurs sociaux, on constate que l'éducation, avec une part de 18,4 % du budget de l'État, est le troisième poste de dépenses du pays après les affaires économiques (26,7 %) et les services généraux de l'administration (24 %). Le secteur de la santé et de la protection sociale, avec 5,3 % du budget, arrive en sixième position après la défense, la sécurité et la justice (8,3 %) et l'environnement et l'assainissement (5,8 %).

Le budget des secteurs sociaux représente 33,1 % du budget de l'État en 2020 contre 32,5 % en 2019. La part des secteurs sociaux dans le budget de l'État est en hausse entre 2017 et 2020, à l'exception de 2018. Entre 2017 et 2018, elle a connu une baisse de 2,3 points de pourcentage, passant de 33,6 % en 2017 à 31,3 % en 2018. En 2019, elle est passée à 32,5 % et s'établit à 33,1 % en 2020 (cf. Figure 9).

**Figure 9 : Évolution de la part des secteurs sociaux dans le budget de l'État, 2017-2020**



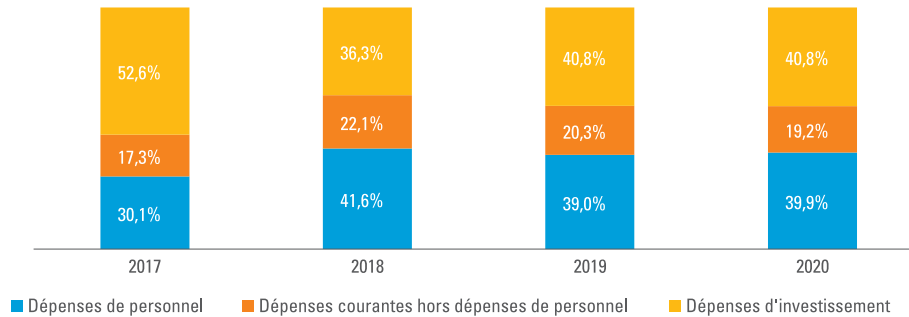
Source : Version citoyenne du budget de l'État (2017-2020), calculs des auteurs.

En prenant en compte le Programme Eau, la part des secteurs sociaux dans le budget de l'État montre une évolution en dents de scie, passant de 34,7 % en 2017 à 32,6 % en 2018 puis à 36,7 % en 2019 avant de connaître un repli pour s'établir à 36,1 % en 2020 pour une cible de 36,7 %. La part des secteurs sociaux dans le budget de l'État, bien que globalement en progression, n'atteint pas la cible prévue dans le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D, 2018-2021). En effet, il se dégage un écart de près de 4 points de pourcentage avec la cible (4,2 en 2018 ; 4,4 en 2019 ; 3,6 en 2020). Mais en prenant en compte le programme Eau du ministère en charge de l'eau, les écarts sont faibles (2,9 en 2018 ; 0,2 en 2019 ; 0,6 en 2020).

### **Les dépenses en capital constituent le premier poste de dépenses dans le budget des secteurs sociaux en 2019 et en 2020**

La décomposition des allocations budgétaires des secteurs sociaux par nature économique entre 2017 et 2020 montre que leurs budgets sont principalement dédiés aux investissements, à l'exception de 2018. Les dépenses d'investissements représentent 40,8 % des dépenses des secteurs sociaux en 2019 et en 2020. Le deuxième poste de dépenses dans les secteurs sociaux est constitué des dépenses de personnel qui représentent 39,9 % des dépenses des secteurs sociaux en 2020 contre 39 % un an plus tôt (cf. Figure 10). Quant aux dépenses courantes hors dépenses de personnel, elles sont en baisse entre 2018 et 2020, passant de 22,1 % en 2018 à 20,3 % en 2019 avant de s'établir à 19,2 % en 2020.



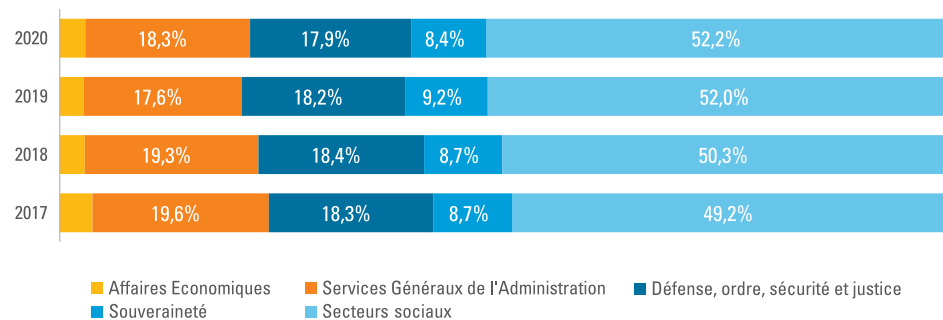
**Figure 10 : Répartition des allocations budgétaires des secteurs sociaux par nature économique**

Source : Lettres de notifications des crédits (2017-2020).

### Mais les dépenses de personnel dans le budget des secteurs sociaux représentent plus de la moitié des dépenses de personnel de l'État depuis 2018

Le budget des secteurs sociaux consacré aux dépenses de personnel s'est accru de 20,8 % entre 2017 et 2020, passant de 177,3 à 214,1 milliards de FCFA. En 2020, les dépenses de personnel ont progressé de 17,7 milliards de FCFA, représentant un taux d'accroissement de 9 %.

En analysant les dépenses de personnel dans le budget de l'État, il apparaît que les dépenses de personnel des secteurs sociaux contribuent à plus de 50 % aux dépenses de personnel de l'État entre 2018 (50,3 %) et 2020 (52,2 %) (cf. Figure 11). Viennent ensuite les secteurs « Services généraux de l'administration » et « Défense, ordre, sécurité et justice ».

**Figure 11 : Répartition des dépenses de personnel de l'État selon la classification fonctionnelle, 2017-2020**

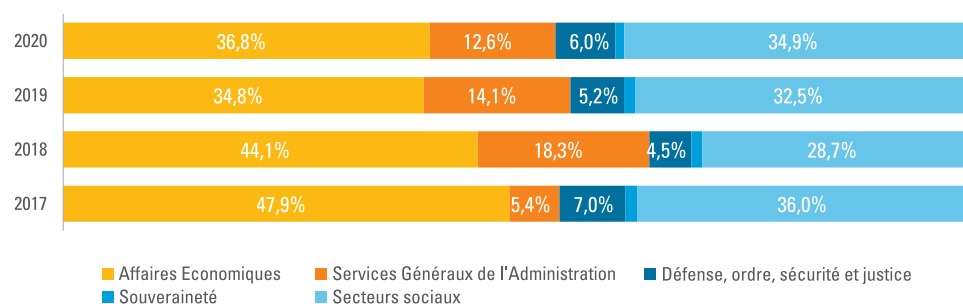
Source : Budget de l'État (2017-2020), calculs des auteurs.

### Les secteurs sociaux constituent la deuxième priorité de l'État en matière d'investissement après les affaires économiques

Entre 2017 et 2019, les dépenses d'investissements prévues dans les secteurs sociaux ont baissé de 310,4 à 166,4 milliards de FCFA, soit un recul de 46,4 %. Mais en 2020, les dépenses d'investissements ont progressé de 52,3 milliards de FCFA, soit un accroissement de 31,4 % pour s'établir à 218,7 milliards de FCFA.

L'analyse des dépenses en capital de l'État sur la période 2017-2020 montre que les affaires économiques constituent la première contribution à ces dépenses. Viennent ensuite les secteurs sociaux, dont la contribution varie entre 28,7 % (2018) et 36 % (2017). En 2020, cette contribution est de 36,8 % pour les affaires économiques et de 34,9 % pour les secteurs sociaux contre respectivement 34,8 % et 32,5 % en 2019, comme l'indique la figure 12.

**Figure 12 : Répartition des dépenses en capital de l'État selon la classification fonctionnelle, 2017-2020**



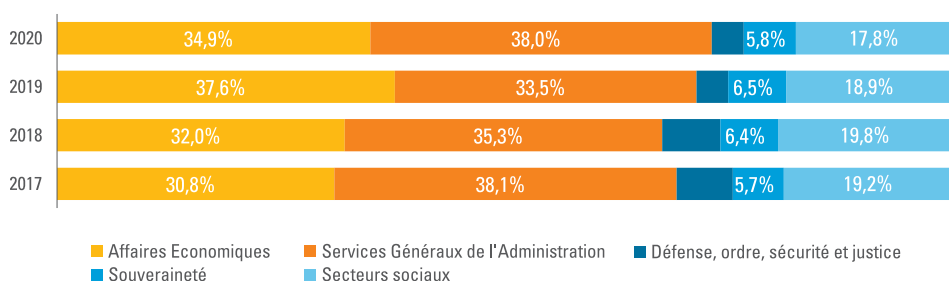
Source : Budget de l'État (2017-2020), calculs des auteurs.

### Des dépenses courantes hors dépenses de personnel en baisse dans les secteurs sociaux du fait de la mesure de maîtrise des dépenses de fonctionnement prise par le Gouvernement

Les dépenses courantes hors dépenses de personnel dans le budget des secteurs sociaux ont progressé de 1 % entre 2017 et 2020, passant de 102,1 à 103,1 milliards de FCFA.

La contribution des secteurs sociaux aux dépenses courantes hors dépenses de personnel est plus faible que celles des affaires économiques (qui varie entre 30,8 % et 37,6 %) et surtout des services généraux de l'administration (qui varie entre 33,5 % et 38,1 %). La contribution des secteurs sociaux aux dépenses courantes hors dépenses de personnel de l'État est en baisse, passant de 19,2 % en 2017 à 17,8 % en 2020 (cf. Figure 13).

**Figure 13 : Répartition des dépenses courantes hors personnel de l'État selon la classification fonctionnelle, 2017-2020**



Source : Budget de l'État (2017-2020), calculs des auteurs

En volume, les dépenses courantes hors dépenses de personnel ont progressé entre 2017 et 2020 de 3,5 milliards de FCFA, passant de 94,1 à 97,6 milliards de FCFA, soit un accroissement de 3,7 %.

Il est à remarquer que plusieurs interventions des services sociaux s'inscrivent dans cette rubrique des dépenses courantes hors dépenses de personnel, notamment les transferts aux écoles et collèges, aux centres de santé et aux centres de promotion sociale pour leur fonctionnement et leurs interventions en direction des populations vulnérables.

#### V.4. Évolution des ressources transférées aux communes (finances locales)

Conformément aux lois sur la décentralisation en République du Bénin, l'État, à travers le ministère en charge de la décentralisation et les ministères sectoriels, dont certaines compétences doivent être transférées aux communes, abonde, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) depuis 2010.

##### Un accroissement des ressources transférées aux communes à travers le mécanisme du FADeC

Entre 2017 et 2020, les ressources transférées aux communes ont connu un accroissement avec un taux moyen de 14,3 % chaque année, passant de 31,6 milliards de FCFA en 2017 à 47,24 milliards de FCFA en 2020 (cf. Tableau 2). L'accroissement du montant transféré aux communes entre 2017 et 2020 est attribuable à l'accroissement des ressources extérieures qui sont passées de 1 à 19,41 milliards de FCFA.

**Tableau 2 : Évolution des ressources transférées aux communes (en milliards de FCFA)**

	2017	2018	2019	2020
FADeC Investissement	26,83	40,00	40,17	41,66
FADEC Fonctionnement	4,77	5,65	5,68	5,58
Financement extérieur	1,00	16,00	19,15	19,41
Montant total transféré aux communes à travers le FADeC	31,60	45,65	45,86	47,24
Part des investissements	84,9 %	87,6 %	87,6 %	88,2 %

Source : Note analytique sur les finances locales (2019), calculs des auteurs.

Les ressources transférées aux communes sont plus destinées aux investissements qu'au fonctionnement. Le tableau 2 montre que la part des investissements dans les ressources transférées aux communes est en hausse, passant de 84,9 % en 2017 à 87,6 % en 2019. Pour l'année 2020, cette part affiche 88,2 % du montant total transféré aux communes.

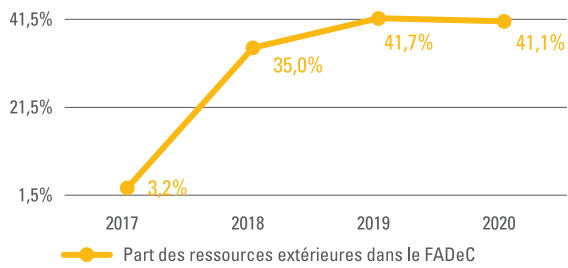
##### Une hausse de la part du budget de l'État transférée aux communes due, entre autres, à un accroissement des financements extérieurs

L'accroissement des ressources transférées aux communes s'explique non seulement par les efforts du Gouvernement dans le transfert effectif des ressources aux communes, mais aussi par un accompagnement important des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). En effet, la part du financement extérieur dans le FADeC s'est considérablement accrue, passant de 3,2 % en 2017 à 41,1 % en 2020 (cf. Figure 14). L'accroissement des ressources transférées aux communes est aussi

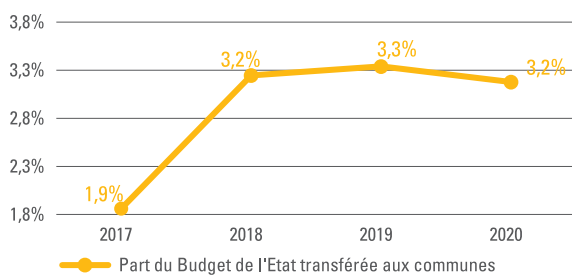


imputable à l'augmentation des dotations du FADeC non affecté, dont les montants sont passés de 33,46 milliards de FCFA en 2019 à 35,4 milliards de FCFA, soit une hausse de 5,8 %.

**Figure 14 : Part des ressources extérieures dans le FADeC et part du budget de l'État transférée aux communes**



Source : Note analytique sur les finances locales, 2017-2020.



Source : Note analytique sur les finances locales, 2017-2020.

Les ressources transférées aux communes représentent 3,2 % du budget de l'État en 2020 contre 3,3 % en 2019.



# VI.

## EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT

### VI.1. Niveau d'exécution du budget de l'État

#### Un taux d'exécution du budget de l'État en baisse par rapport à 2018

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution du niveau d'exécution du budget de l'État et du budget général, base engagement, entre 2017 et 2019.

**Tableau 3 : Exécution du budget général et du budget de l'État (en milliards de FCFA)**

	Montant/taux	2017	2018	2019
Budget général	Prévu	1569,44	1299,06	1264,29
	Engagé	1244,96	1217,92	1125,52
	Taux	79,3%	93,8%	89,0%
Budget de l'État	Prévu	1697,98	1406,32	1373,04
	Engagé	1394,76	1316,41	1220,96
	Taux	82,1%	93,6%	88,9%

Source : Rapport d'exécution à fin décembre du budget de l'État (2017 à 2019).

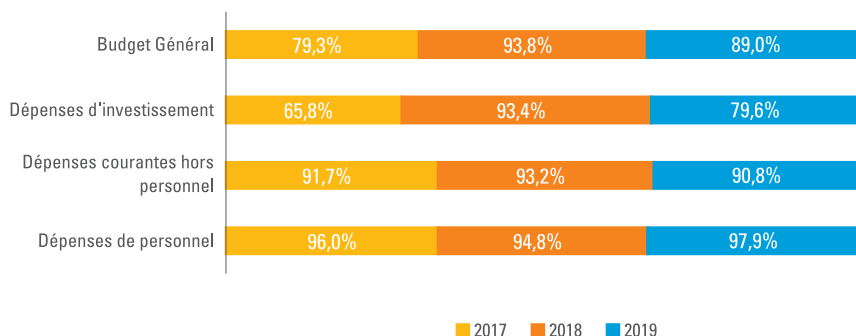
L'évolution du niveau d'exécution du budget de l'État est similaire à celle du budget général. Le taux d'exécution du budget général pour la gestion 2019 est de 89 %, base engagement, contre 93,8 % en 2018, soit une baisse de 4,8 points de pourcentage. Ce recul du taux d'exécution du budget général est imputable au faible niveau d'exécution des dépenses en capital.

### VI.2. Exécution du budget général par nature économique

#### Une baisse des performances en matière d'exécution du budget général, essentiellement due au faible niveau d'exécution des dépenses en capital

En analysant le niveau d'exécution du budget général par nature économique, il apparaît bien que le niveau d'exécution des dépenses en capital est plus faible que celui des dépenses de fonctionnement (cf. Figure 15).



**Figure 15 : Exécution du budget général par nature économique**

Source : Rapport d'exécution à fin décembre du budget de l'État (2017 à 2019).

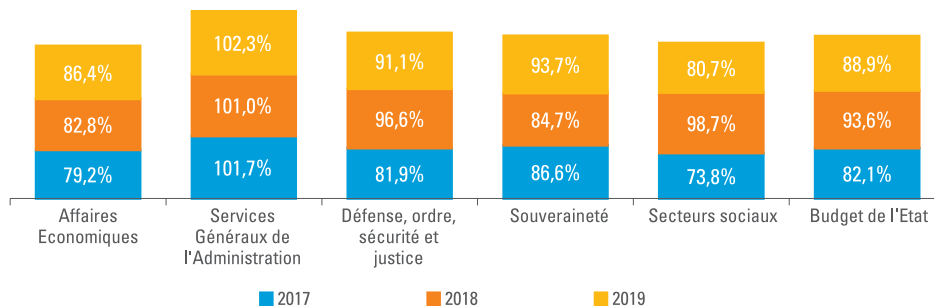
Sur la période 2017-2019, les dépenses de personnel ont le niveau d'exécution le plus élevé (en moyenne supérieur à 95 %), avec un taux de 97,9 % en 2019. Elles sont suivies par les dépenses courantes hors dépenses de personnel avec un taux d'exécution toujours supérieur à 90 %. Le niveau d'exécution des dépenses en capital est plus faible que celui des dépenses de personnel et des dépenses courantes hors dépenses de personnel. Au 31 décembre 2019, les dépenses d'investissements ont été exécutées à 79,6 %. Le taux d'exécution des dépenses d'investissement est inférieur à celui du budget général. Cette situation s'expliquerait par les difficultés de contractualisation observées les premiers mois de l'année par rapport à l'application des dispositions du nouveau Code des marchés publics. En effet, l'année 2019 a été particulière en matière de commande publique, car elle consacre la mise en œuvre effective et intégrale des dispositions du nouveau Code des marchés publics et de ses décrets d'application par toutes les unités budgétaires. C'est également au cours de cette année que les responsables des organes de passation et de contrôle des marchés ont été nommés et que la mise en ligne des plans de passation des marchés sur la plateforme web de la Direction nationale du contrôle des marchés publics a été rendue obligatoire.

### VI.3. Exécution du budget de l'État selon la classification fonctionnelle

#### Une performance des secteurs sociaux plus faible en matière d'exécution du budget de l'État par rapport aux autres fonctions de la classification fonctionnelle

L'analyse du niveau d'exécution du budget de l'État selon la classification fonctionnelle révèle que le niveau d'exécution du budget des secteurs sociaux est plus faible que celui du budget de l'État et des autres fonctions économiques en 2017 et en 2019, comme l'indique le graphique 16.

Les secteurs sociaux doivent améliorer leur performance en matière de consommation des ressources mises à leur disposition par un renforcement de leur capacité dans la maîtrise des procédures et modalités d'exécution du budget. Il est recommandé qu'un plan de formation des acteurs impliqués dans la passation des marchés publics soit élaboré et mis en œuvre.

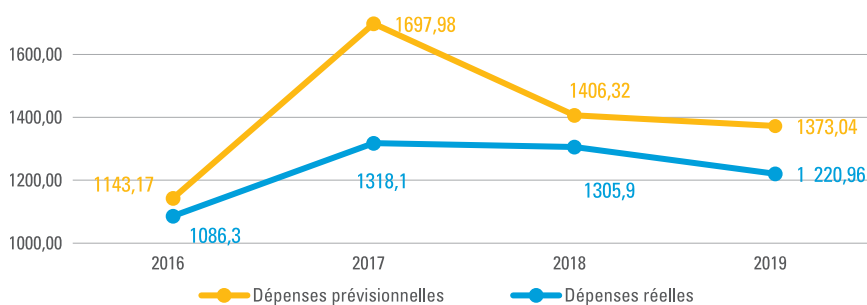
**Figure 16 : Évolution du taux d'exécution du budget de l'État selon la classification fonctionnelle**

Source : Rapport d'exécution à fin décembre du budget de l'État (2017 à 2019).

## VI.4. Crédibilité du budget de l'État

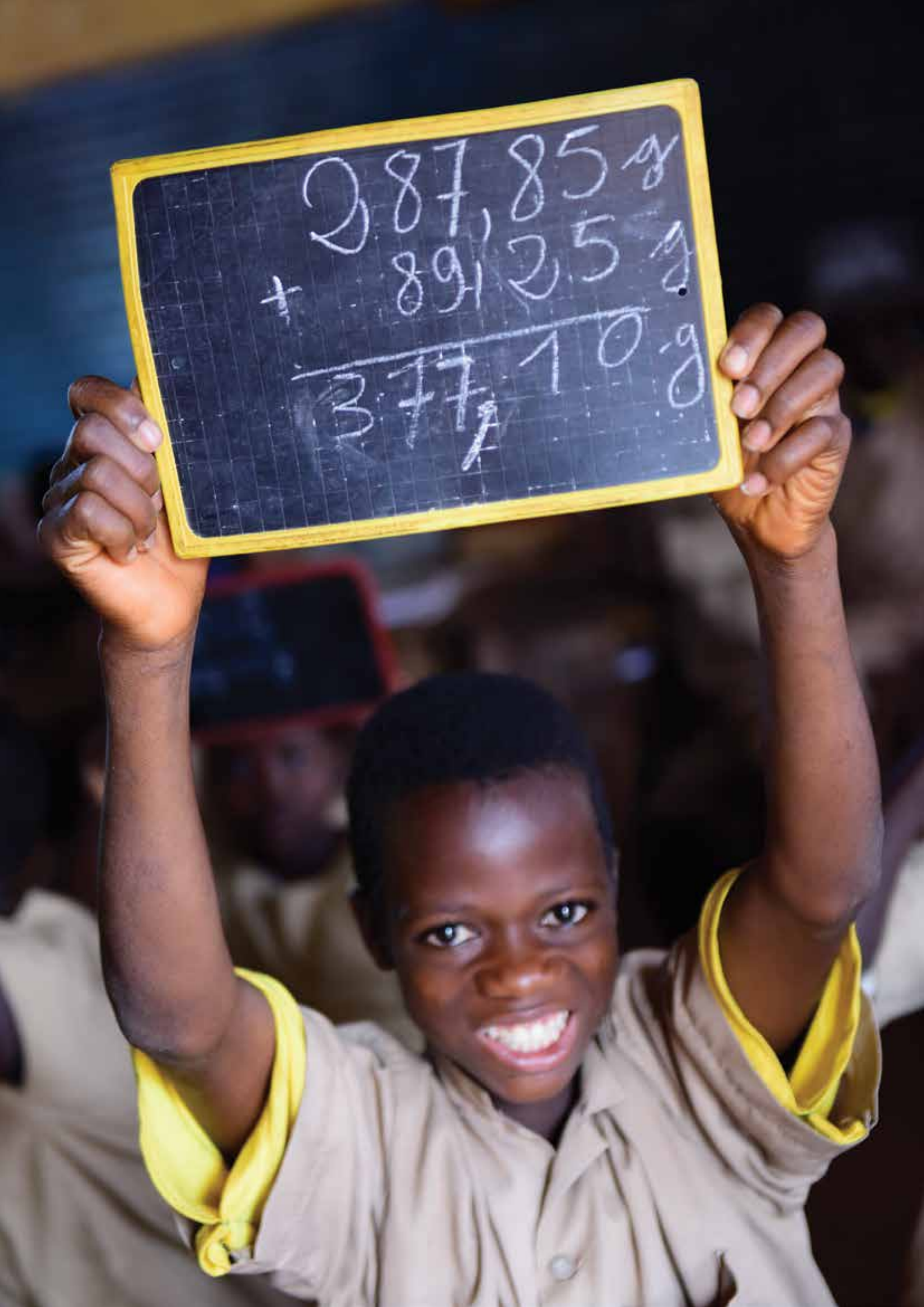
### Une crédibilité du budget de l'État plus faible en 2019, comparativement à 2018 et 2016

La crédibilité du budget s'apprécie à l'aune de l'écart entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses réelles. Le croisement des dépenses prévisionnelles (budget voté par l'Assemblée Nationale) avec les dépenses réelles (dépenses payées) après la clôture de l'exercice budgétaire permet de noter que les écarts ont été plus importants en 2019 qu'en 2018. En 2018, l'écart représentait 7,1 % (100,4 milliards de FCFA) du budget de l'État alors que cet écart est passé à 11,1 % (152,1 milliards de FCFA) en 2019 (cf. Figure 17). La crédibilité du budget de l'État, qui s'était améliorée en 2018, s'est donc dégradée en 2019.

**Figure 17 : Évolution des dépenses prévisionnelles et dépenses réelles (en milliards de FCFA), 2016-2020**

Source : Annexe DPBEP 2020-2022 et Rapport d'exécution à fin décembre 2019, calculs des auteurs.

L'analyse de la crédibilité du budget des secteurs sociaux en 2019 permet de noter que l'écart entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses réelles représente 19,3 % du budget des secteurs sociaux contre 1,3 % en 2018. La crédibilité du budget des secteurs sociaux s'est donc dégradée.



A young boy is holding a small blackboard with a yellow border. The blackboard has a grid pattern and contains a handwritten math problem in white chalk. The problem is an addition of two numbers: 287,858 and 89,258. A horizontal line is drawn under the second number, and the sum, 377,108, is written below it. The boy is smiling and looking towards the camera.

$$\begin{array}{r} 287,858 \\ + 89,258 \\ \hline 377,108 \end{array}$$



# VII.

## TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

### L'éducation est un investissement rentable et constitue la clé de voûte du développement

Le secteur de l'éducation a toujours fait partie des priorités du Gouvernement béninois, conformément à la loi d'orientation de l'Éducation nationale qui stipule dans son article 1<sup>er</sup> que « l'éducation, en République du Bénin, constitue et demeure la première priorité nationale ». Plusieurs évidences montrent l'importance de l'éducation dans la croissance économique et le développement social ; entre autres :

- l'éducation permet d'échapper à la pauvreté chronique : c'est le cas de l'Éthiopie qui a réduit la pauvreté de moitié depuis 1995. Entre 1994 et 2009, les ménages ruraux au sein desquels le chef de famille avait terminé ses études primaires couraient 16 % de risques en moins de vivre dans la pauvreté chronique ;
- l'éducation favorise la croissance économique et constitue un investissement rentable, car en moyenne, une année d'études supplémentaire augmente les revenus d'une personne de 10 % par an<sup>9</sup> et la valeur du capital humain, c'est-à-dire sa part dans la richesse totale, est de 62 %<sup>10</sup> (soit quatre fois le capital acquis et quinze fois le capital à la naissance) ;
- l'éducation, surtout celle des filles, ne serait-ce qu'au niveau primaire, dans les pays à faible revenu, peut réduire : (i) la mortalité infantile, sauvant 900 000 vies, soit 15 % du nombre total de décès d'enfants de moins de 5 ans<sup>11</sup> ; (ii) la malnutrition, notamment le retard de croissance, de 4 %, ce qui concerne 1,7 million d'enfants de moins de 5 ans<sup>12</sup> ; et (iii) le mariage des enfants, empêchant 14 % de mariages précoces, ce qui concerne 2,5 millions de filles en Afrique subsaharienne<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Il n'existe pas d'autre investissement aussi rentable en un an : obligation à moyen terme (1,4 %), obligation à long terme (5,3 %), épargne (4,7 %), logement (3,8 %) et actifs physiques (7,4 %).

<sup>10</sup> Kirk Hamilton, Gang Liu. Human capital, tangible wealth, and the intangible capital residual. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 30, Issue 1, spring 2014, p. 70-91.

<sup>11</sup> Gakidou (2013). Estimations effectuées par le Groupe inter-agences sur la mortalité infantile, 2012.

<sup>12</sup> Analyse de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT, fondée sur les données des enquêtes démographiques et de santé 2005-2011 ; UNICEF (2012a).

<sup>13</sup> Le développement durable commence par l'éducation, p. 6.

Ces évidences témoignent de l'importance d'investir dans l'éducation des couches les plus vulnérables. L'atteinte de l'ODD 4 relatif à l'éducation, visant à « garantir à tous une éducation de qualité inclusive et équitable et à promouvoir des opportunités d'apprentissage tout au long de la vie », nécessite que des ressources financières y soient consacrées avec une prise en compte des inégalités et des besoins sur l'ensemble du territoire. À cet effet, le Gouvernement a inscrit l'amélioration des performances de l'éducation dans le pilier 2 de son programme d'action (PAG, 2016-2021) relatif à la transformation structurelle de l'économie. Dans ce cadre, le Gouvernement s'est doté pour la période 2018-2030 d'un Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) qui contribuera à la mise à disposition de l'économie béninoise d'un capital humain sain, compétent et compétitif.

Les défis à relever dans ce secteur sont liés :

- à une demande éducative quantitative et qualitative croissante, particulièrement pour la population post-éducation de base ;
- à la réduction des disparités régionales et de genre en matière d'accès à l'éducation ;
- au renforcement de l'efficacité interne et externe, du fait de la faible rétention du système et de l'inadéquation entre la formation et l'emploi ;
- à la faible qualité des apprentissages ;
- à la gouvernance du système, notamment la coordination et la mise à disposition des établissements d'infrastructures et de ressources humaines (enseignants) de qualité.

Pour relever ces défis, il est prévu de : (i) mettre en place une éducation de base universelle de douze ans en application de l'ODD 4 ; (ii) développer une offre de formation professionnelle adaptée aux besoins du développement économique en partenariat avec le secteur privé ; (iii) améliorer la qualité des enseignements/apprentissages ; et (iv) développer une gouvernance plus efficace, plus efficiente et plus inclusive.

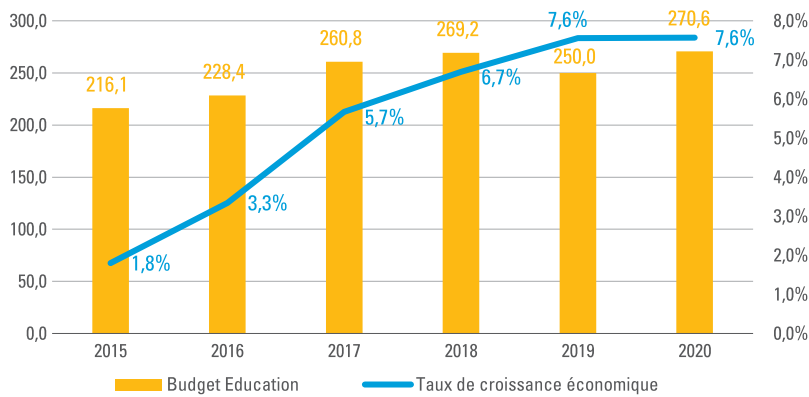
## VII.1. Tendances des allocations budgétaires pour le secteur de l'éducation

### Le budget du secteur de l'éducation est globalement en hausse depuis 2015

Les ressources prévues au budget général pour exécuter la tranche annuelle pour 2020 des actions inscrites dans le Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE, 2018-2030) s'élèvent à 270,6 milliards de FCFA (466,5 millions d'USD) contre 250,0 milliards de FCFA en 2019, soit une augmentation de 8,2 %. Cette augmentation est supérieure au taux d'accroissement moyen annuel sur la période 2015-2019 qui est de 3,7 %, mais inférieure au taux d'accroissement du budget général entre 2019 et 2020 qui est de 9,3 %. Le budget alloué au secteur de l'éducation a donc repris sa hausse entamée depuis 2015, après avoir connu un coup d'arrêt en 2019 (cf. Figure 18).

À l'exception de 2019, on constate que le budget alloué au secteur de l'éducation augmente en même temps que la croissance économique.

**Figure 18 : Évolution du budget de l'éducation (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et du taux de croissance économique (en %, échelle de droite)**



Source : Version citoyenne de la loi de finances (2015-2020), calculs des auteurs.

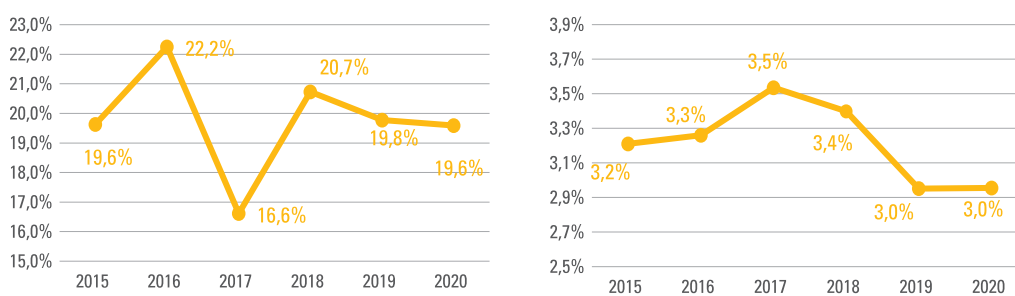
### Malgré la hausse du budget de l'éducation, sa part dans le budget général est en baisse et n'atteint pas la cible du PC2D depuis 2018

Le budget de l'éducation représente 19,6 % du budget général en 2020 contre 19,8 % en 2019, comme l'indique la figure 19. La part du budget de l'éducation dans le budget général est en baisse depuis 2018, mais elle est conforme à la recommandation du Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME) aux pays d'allouer entre 15 et 20 % de leur budget au secteur de l'éducation. Mais le budget du secteur de l'éducation représente 3 % du PIB en 2020 (cf. Figure 19), une valeur inférieure à la fourchette de 4 à 6 % du PIB recommandée par la même institution.

La part de l'éducation dans le budget général en 2020 (19,6 %) n'a pas atteint la cible de 24,5 % prévue dans le PC2D.

Il est recommandé d'inverser la tendance à la baisse de la part de l'éducation dans le budget général à travers un accroissement des dépenses d'investissement, notamment par la mobilisation de financements innovants comme les financements à impact social.

**Figure 19 : Part de l'éducation dans le budget général (graphique de gauche) et évolution du budget de l'éducation en % du PIB (graphique de droite), 2015-2020**



Source : Budget de l'État (2015-2020), calculs des auteurs.



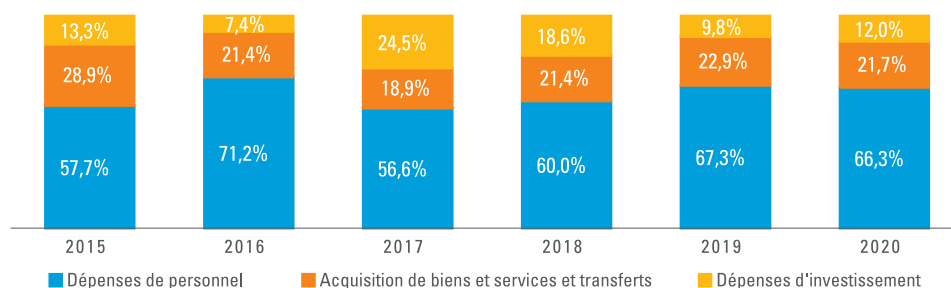
## Plus de 50 % des dotations budgétaires allouées au secteur de l'éducation sont consacrées aux dépenses de personnel

En analysant la décomposition du budget de l'éducation par nature économique, on note que plus de la moitié des dotations budgétaires à ce secteur sont destinées aux dépenses de personnel. Les dépenses de personnel représentent 66,3 % (179,4 milliards de FCFA) du budget de l'éducation en 2020 contre 67,3 % (168,1 milliards de FCFA) en 2019, soit une baisse d'un point de pourcentage. Les dépenses courantes hors dépenses de personnel consacrées à l'achat de biens et services et aux transferts aux structures administratives et organisations sous tutelle représentent le deuxième poste de dépenses dans le secteur de l'éducation avec une part de 21,7 % (58,7 milliards de FCFA) du budget du secteur en 2020 contre 22,9 % (57,4 milliards de FCFA) en 2019.

## Une faible part des dotations budgétaires de l'éducation est consacrée aux investissements

Sur la période 2015-2020, les investissements dans le secteur de l'éducation ont toujours reçu la part du budget la plus faible, à l'exception de 2017. Pour l'année 2020, les dépenses d'investissements ont vu leurs dotations passer de 24,5 milliards de FCFA en 2019 à 32,5 milliards de FCFA, soit un accroissement de 32,4 %. La part des investissements dans le budget de l'éducation est donc passée de 9,8 % en 2019 à 12 % en 2020. Cette tendance à la hausse doit se poursuivre compte tenu des importants déficits en salles de classe à tous les niveaux, de la maternelle au secondaire en passant par le primaire.

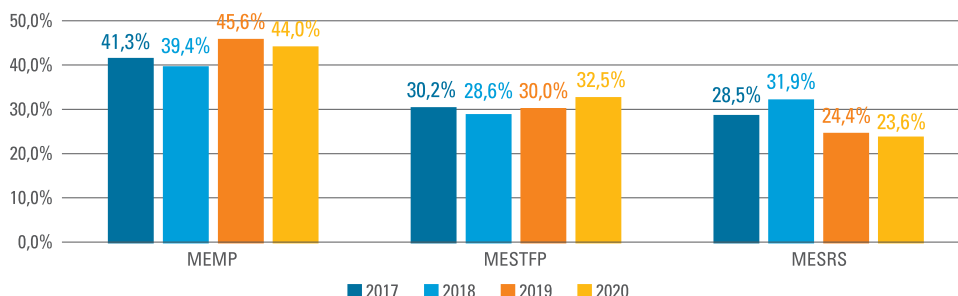
Figure 20 : Répartition du budget de l'éducation par nature économique, 2015-2020



Source : Budget de l'État (2015-2020), calculs des auteurs.

## La répartition intrasectorielle montre que le budget de l'enseignement supérieur est en baisse au profit de l'enseignement secondaire, technique et de la formation professionnelle

La répartition du budget de l'éducation par sous-secteurs montre que la maternelle et le primaire consomment la plus grande partie des ressources, suivis du secondaire (à l'exception de 2018) et du supérieur. Pour l'année 2020, la part du MEMP est en baisse et s'établit à 44 % contre 45,6 % un an plus tôt ; celle du supérieur est également en baisse, passant de 24,4 % en 2019 à 23,6 % en 2020, tandis que la part du secondaire affiche 32,5 % en 2020 contre 30 % en 2019. L'accroissement de la part du MESTFP s'expliquerait par la volonté du Gouvernement de développer l'enseignement et la formation technique et professionnelle.

**Figure 21 : Répartition du budget de l'éducation par sous-secteurs (allocation intrasectorielle)**

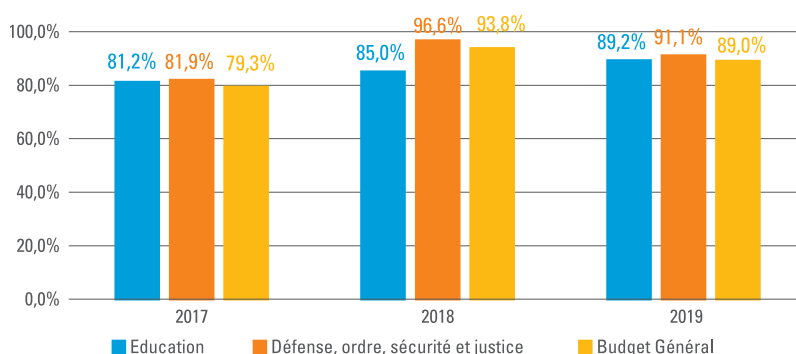
Source : Budget de l'État (2017-2020), calculs des auteurs.

Selon les recommandations du Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME), le primaire devrait recevoir au moins 45 % du budget du secteur de l'éducation, ce qui n'est pas le cas en 2020.

## VII.2. Exécution du budget de l'éducation

### Une meilleure performance enregistrée dans le secteur de l'éducation en matière d'exécution du budget

Les performances du secteur de l'éducation en matière d'exécution budgétaire sont en hausse depuis 2017 avec un taux d'exécution financière, base engagement, qui est passé de 81,2 % en 2017 à 89,2 % en 2019. Le taux d'exécution du budget de l'éducation est meilleur que celui du budget général, sauf en 2018 (cf. Figure 22). Mais les performances du secteur « Défense, ordre, sécurité et justice » sont meilleures que celles du secteur de l'éducation.

**Figure 22 : Évolution du taux d'exécution financière du budget de l'éducation, comparativement au budget général et à celui du secteur « Défense, ordre, sécurité et justice »**

Source : Rapport à fin décembre du budget de l'État (2017-2019).

### La crédibilité budgétaire s'améliore d'année en année dans le secteur de l'éducation

En comparant les dépenses prévisionnelles de l'éducation avec les dépenses réelles, on observe que l'écart se réduit, passant de 50,6 milliards de FCFA en 2017 à 40,5 milliards de FCFA en 2018 avant de s'établir à 26,9 milliards de FCFA en 2019. En pourcentage du budget du secteur, les écarts ont

représenté 18,8 % en 2017, 15 % en 2018 et affichent 10,8 % en 2019. Malgré cette réduction, synonyme d'une meilleure crédibilité budgétaire dans ce secteur, il est recommandé la poursuite des efforts pour réduire davantage ces écarts. Les ressources non consommées auraient pu permettre l'amélioration des conditions d'apprentissage des élèves et étudiants.

### Le niveau d'exécution des dépenses d'investissements s'est amélioré de 47 points de pourcentage en 2019 par rapport à 2018

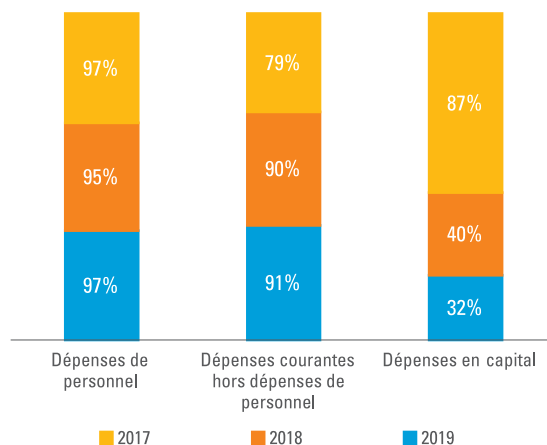
L'exécution du budget de l'éducation par nature économique permet de constater que le niveau d'exécution, base engagement, des dépenses de personnel et des dépenses en capital s'est amélioré en 2019, comparativement à 2018. En effet, le taux d'exécution des dépenses de personnel est passé de 95 % à 97 % et celui des dépenses en capital est passé de 40 % à 87 %. En revanche, le taux d'exécution des dépenses courantes hors dépenses de personnel s'est détérioré, passant de 90 % à 79 % (cf. Figure 23).

Sur la période 2017-2019, la performance du secteur de l'éducation en matière d'exécution financière s'est améliorée au niveau des dépenses de personnel et des dépenses en capital. La faible performance de l'exécution financière des dépenses courantes hors dépenses de personnel pourrait s'expliquer par la mesure de maîtrise des dépenses courantes prise par le Gouvernement depuis 2016.

À partir du niveau d'exécution des dépenses de l'État et de celui des dépenses du secteur de l'éducation, nous avons calculé la part des dépenses de l'éducation dans les dépenses de l'État. La part de l'éducation dans le budget de l'État est de 18,3 % en 2019 contre 17,7 % en 2018, soit une progression de 0,6 point de pourcentage.

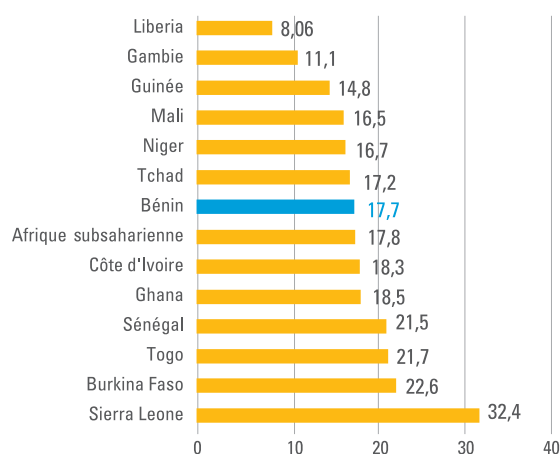
Une comparaison avec les pays de la CEDEAO, dont les données sont disponibles en 2018, a permis de noter que le Bénin présente une part de dépenses en faveur de l'éducation (17,7 %) plus faible que la moyenne de l'Afrique subsaharienne (17,8 %) et la moyenne de la CEDEAO (18,2 %). Le Bénin est classé septième parmi les pays qui dépensent le plus dans le secteur de l'éducation, juste après la Côte d'Ivoire et le Ghana (cf. Figure 23).

**Figure 23 : Exécution financière du budget de l'éducation par nature économique (premier graphique) et part de l'éducation dans les dépenses de l'État des pays de la CEDEAO en 2018 (deuxième graphique)**



Source : Rapport d'exécution du budget de l'État au 31 décembre (2017-2019).





Source : World Development Indicators, 9 avril 2020.

La question qui se pose est de savoir si la mobilisation et l'utilisation de ces ressources ont permis d'améliorer les indicateurs du secteur.

## VII.3. Cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)

### VII.3.1. Principaux défis du sous-secteur des enseignements maternel et primaire

#### Le sous-secteur des enseignements maternel et primaire fait face depuis 2017 à une détérioration des principaux indicateurs

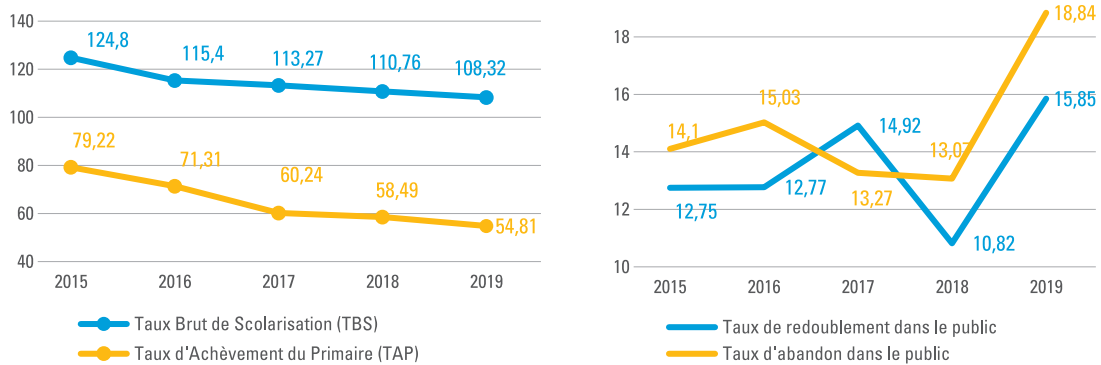
Le sous-secteur des enseignements maternel et primaire, caractérisé par un accroissement des effectifs d'élèves entre 2015 et 2016, connaît une baisse des effectifs du primaire chaque année depuis 2017. Les effectifs du primaire sont passés de 2 246 949 élèves en 2017 à 2 180 896 élèves en 2019, soit une baisse de 1,9 %. Cette baisse est imputable aux écoles primaires publiques dans lesquelles les effectifs ont chuté de 4,9 %, passant de 1 752 169 élèves en 2017 à 1 579 062 en 2019. L'accroissement des effectifs dans le privé de 6,8 % (521 853 élèves en 2017 contre 601 834 en 2019) n'a pas permis d'inverser la tendance à la baisse des effectifs des élèves au primaire. En revanche, entre 2015 et 2018, les effectifs de la maternelle se sont accrus de 13,6 %, passant de 151 732 à 172 424 élèves. L'accroissement des effectifs des élèves de maternelle a été plus fort dans le privé (14,6 %) que dans le public (13,2 %). Mais en 2019, les effectifs de la maternelle ont également baissé de 3,9 % dans le public, une baisse que la hausse de 2,1 % des effectifs dans le privé n'a pas compensée, occasionnant ainsi une baisse globale des effectifs de la maternelle de 2 %.

En conséquence, le Taux Brut de Scolarisation (TBS) est en baisse, comme le montre le graphique ci-après. Le TBS est passé de 124,8 % en 2015 à 108,32 % en 2019 pour une cible de 117,7 %. La baisse du TBS est assez inquiétante dans la mesure où le Taux Brut d'Admission (TBA) augmente entre 2017 et 2019, passant de 138,6 % à 143,6 %. La baisse des effectifs provient donc probablement d'un problème de déscolarisation.

L'analyse des taux de redoublement et d'abandon du primaire révèle que le sous-secteur des enseignements maternel et primaire fait également face à un problème important de déperdition, qui explique en partie la baisse des effectifs. Le taux de redoublement s'est dégradé (à l'exception de 2018), passant de 12,75 % en 2015 à 15,85 % en 2019 (cf. Figure 24) pour une cible fixée à 10 %.

L'analyse des abandons montre un taux d'abandon record de 18,84 % en 2019 contre 14,1 % en 2015. Le taux d'abandon avait pourtant amorcé une baisse encourageante entre 2016 (15,03 %) et 2018 (13,07 %). Il s'en est suivi un recul du Taux d'Achèvement du Primaire (TAP) qui est passé de 79,2 % en 2015 à 54,8 % en 2019, ce qui signifie qu'en 2019 presque un enfant sur deux ne termine pas le cycle primaire.

**Figure 24 : Évolution du TBS et du TAP (en % à gauche) et des taux de redoublement et d'abandon (en % à droite), 2015-2019**



Source : Annuaire statistique du MEMP (de 2014-2015 à 2018-2019), calculs des auteurs.

Avec la pandémie de la COVID-19 et ses impacts possibles sur l'économie et le social, les déperditions scolaires pourraient s'accroître davantage, éloignant ainsi le Bénin de la cible 4.1.8 de l'ODD 4 (100 % d'enfants ayant commencé et achevé les études primaires).

### **En dehors des défis liés à la faible rétention, ce sous-secteur fait aussi face à un accroissement des disparités géographiques et de genre et une faible qualité des apprentissages**

L'écart entre les taux d'achèvement des départements extrêmes se creuse et s'établit à 74,2 points de pourcentage en 2019 contre 67,7 en 2018. L'indice de parité lié au TBS est passé de 0,97 en 2015 à 0,92 en 2019, après avoir stagné à 0,93 entre 2016 et 2018.

Enfin, le défi majeur des enseignements maternel et primaire est la faiblesse de la qualité des apprentissages. En effet, la faible qualité des apprentissages et des acquis scolaires est révélée par l'évaluation PASEC 2014 qui indique que : (i) en début de scolarité (2<sup>e</sup> année), moins de 10 % (9,6 %) des élèves atteignent le seuil suffisant en lecture et moins de 40 % (33,5 %) atteignent le seuil suffisant en mathématiques ; (ii) en fin de scolarité (6<sup>e</sup> année), un peu plus de 50 % des élèves (51,7 %) atteignent le seuil suffisant en lecture et près de 40 % (39,8 %) atteignent le seuil suffisant en mathématiques ; (iii) un élève sur vingt termine le cycle sans avoir rien appris en lecture, et un élève sur quatre en mathématiques. Ces résultats ont été confirmés par les résultats de l'évaluation nationale des acquis scolaires des élèves de CP et de CM1, réalisée en 2017, qui révèlent que seuls 13,6 % des élèves de CP et 7,2 % des élèves de CM1 atteignent le seuil suffisant à la fois en mathématiques et en français.

## Des ambitions en lien avec les défis du sous-secteur pour 2020 qui nécessitent un financement adéquat

Conformément au PSE, le sous-secteur des enseignements maternel et primaire ambitionne pour la gestion 2020 : (i) d'accroître l'accès, l'équité et la rétention à travers la mise à disposition des écoles d'infrastructures équipées et d'enseignants et le fonctionnement des cantines scolaires dans 51 % des écoles primaires ; (ii) d'améliorer la qualité des apprentissages à travers le renforcement des capacités des enseignants et la mise à disposition des élèves de manuels scolaires ; et (iii) de renforcer la gouvernance du sous-secteur.

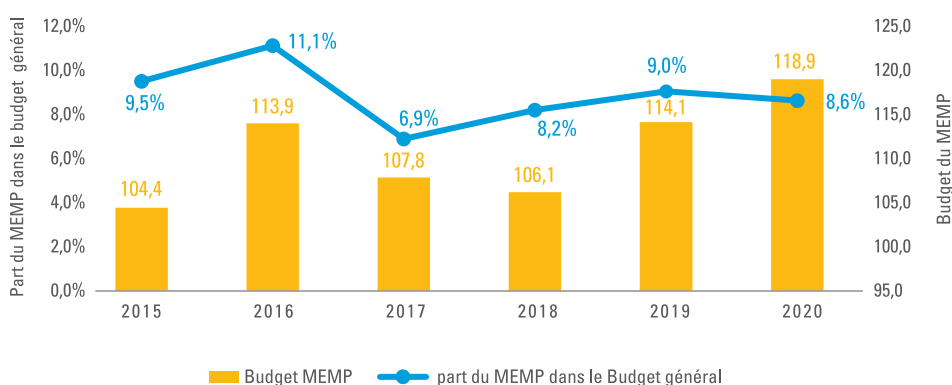
### VII.3.2. Évolution du budget du MEMP

#### Le budget du MEMP a connu en 2020 un accroissement de 4,3 %, bien plus faible que celui du budget des secteurs sociaux (9,9 %)

Face aux défis du sous-secteur rappelés ci-dessus et pour réaliser ses ambitions, le MEMP a bénéficié pour la gestion 2020 d'une dotation financière de 118,9 milliards de FCFA contre 114,1 milliards de FCFA en 2019, correspondant à un accroissement de 4,3 %. Cette tendance est observée depuis 2018 avec un accroissement de 7,4 % entre 2018 et 2019. L'accroissement du budget du MEMP entre 2019 et 2020 est inférieur à celui du budget général (9,3 %), à celui du budget alloué aux secteurs sociaux (9,9 %), mais également à celui du budget du secteur de l'éducation dans son ensemble (9,4 %).

Le budget du MEMP connaît une tendance à la hausse entre 2018 et 2020, passant de 106,1 à 118,9 milliards de FCFA (cf. Figure 25). Rapportée au budget général, la part du MEMP a connu une phase de hausse entre 2017 et 2019, passant de 6,9 % à 9,0 % du budget général avant de connaître un léger fléchissement en 2020 pour s'établir à 8,6 %.

Figure 25 : Évolution du budget du MEMP (en milliards de FCFA, échelle de droite) et de la part du MEMP dans le budget général (en %, échelle de gauche)



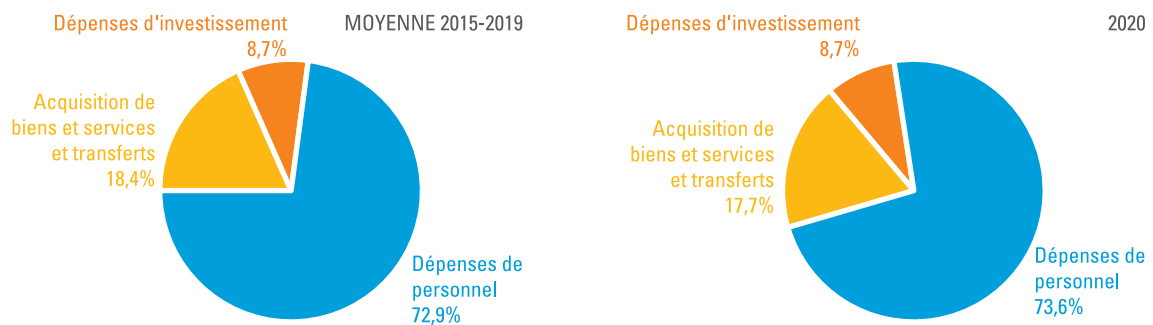
Source : Lettre de notification de crédits (2015-2020), calculs des auteurs.

### VII.3.3. Décomposition du budget du MEMP par nature économique

#### Près des trois quarts des dotations budgétaires du MEMP sont destinées au paiement des salaires, primes et indemnités du personnel

La décomposition du budget 2020 du MEMP par nature économique montre que les ressources dédiées aux dépenses de personnel occupent 73,6 % (87,6 milliards de FCFA) du budget du ministère contre 72,4 % (82,5 milliards de FCFA) en 2019. S'agissant des dépenses d'achats de biens et services et de transferts, elles représentent 17,7 % (21 milliards de FCFA) du budget du MEMP en 2020 contre 18,5 % (21,1 milliards de FCFA) en 2019. En ce qui concerne les dépenses en capital, leur part dans le budget du MEMP en 2020 est de 8,7 % (10,4 milliards de FCFA) contre 9,1 % (10,4 milliards de FCFA) en 2019. La comparaison de ces données entre 2019 et 2020 montre que seules les dépenses de personnel ont connu un accroissement de 6,1 %, tandis que les dépenses courantes hors dépenses de personnel et les dépenses en capital ont connu un léger recul (cf. Figure 26).

Figure 26 : Répartition du budget du MEMP par nature économique



Source : Lettre de notification de crédits (2015-2020), calculs des auteurs.

La structure du budget du MEMP par nature économique n'a pas changé depuis 2015 avec une part d'environ 73 % pour les dépenses de personnel, 18 % pour les dépenses d'acquisition de biens et services et de transferts, et environ 9 % pour les dépenses en capital. Il serait nécessaire d'accroître les dépenses en capital afin de faire face aux importants besoins en infrastructures, notamment en termes de construction, de réhabilitation de salles de classe et de mise à disposition de tables-bancs à deux places.

### VII.3.4. Sources de financement du MEMP

#### La part des ressources domestiques dans le financement du sous-secteur des enseignements maternel et primaire est en hausse de 1,5 point de pourcentage en 2020

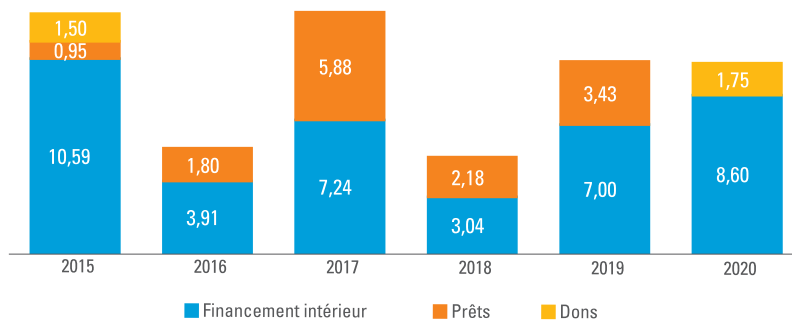
Le budget du MEMP est financé en 2020 à 98,5 % sur ressources domestiques contre 97 % en 2019. Les ressources extérieures sont consacrées dans leur entièreté aux dépenses d'investissements.

Dans la section précédente, il a été noté que les dépenses d'investissements représentent la part la plus faible du budget du MEMP. Une analyse des sources de financement montre que ces dépenses



proviennent en moyenne à 67 % des ressources domestiques sur la période 2015-2019. Sur cette période, les ressources extérieures représentent en moyenne 33 % du financement, dont 30 % de prêts.

**Figure 27 : Répartition des dépenses d'investissements du MEMP (en milliards de FCFA) par source de financement, 2015-2020**



Source : Programme d'investissement public du MEMP (2015-2020).

En 2020, la répartition des dépenses en capital d'un montant de 10,35 milliards de FCFA par source de financement montre que 83 % d'entre elles, soit 8,6 milliards de FCFA, proviendraient du financement intérieur contre 67 % (7 milliards de FCFA) en 2019 (cf. Figure 27). Les ressources extérieures sont constituées uniquement des dons (du Japon) d'un montant de 1,75 milliard de FCFA (33 %) auquel on pourrait ajouter un don du Partenariat Mondial de l'Éducation (PME) d'un montant de 3 milliards de FCFA à répartir entre le primaire et le secondaire.

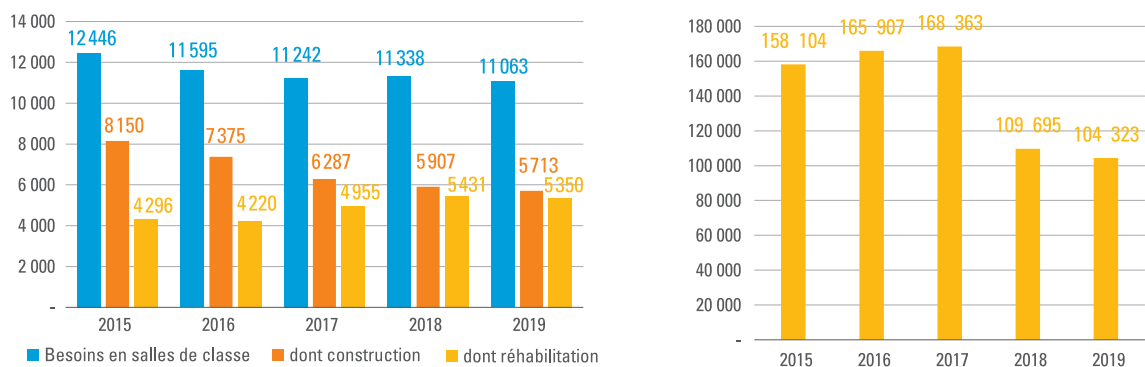
Entre 2016 et 2019, le budget du MEMP n'a plus enregistré de dons pour financer ses dépenses d'investissements. Mais en 2020, il est inscrit sur les dépenses d'investissements du MEMP des dons d'un montant de 1,75 milliard de FCFA. En ce qui concerne les prêts, on note également sur la même période une évolution erratique avec un pic à 5,88 milliards de FCFA (en 2017) et un plancher à 1,8 milliard de FCFA (en 2016). En 2020, aucun prêt n'a été inscrit dans les dépenses d'investissements du MEMP.

### **Malgré les efforts consentis par le Gouvernement, il est nécessaire de prendre des mesures pour combler les importants déficits en salles de classe et mobiliers scolaires, en particulier avec cette pandémie de la COVID-19, dont l'une des mesures barrières est la distanciation sociale**

Au MEMP, les dépenses d'investissements sont dédiées à la construction, la réhabilitation et l'équipement des salles de classe, des bâtiments administratifs ou des logements pour enseignants. Les figures suivantes permettent d'apprécier l'ampleur des besoins en salles de classe et en mobiliers scolaires. La figure 28 fait apparaître une baisse progressive des besoins en construction de salles de classe entre 2015 et 2019, passant de 8 150 à 5 713. Cette baisse s'explique non seulement par les efforts de construction de salles de classe par les différents projets/programmes du Gouvernement, mais aussi et surtout par la réorganisation de l'atlas scolaire qui a permis de réduire les besoins en salles de classe. En revanche, les besoins en réhabilitation de salles de classe s'accroissent, même si l'on note un léger repli en 2019. Le Gouvernement pourrait profiter de la construction de salles de classe en brique plastique pour réduire rapidement et à moindre coût le déficit.

L'analyse de la figure 28 montre une baisse du déficit en tables-bancs à deux places. Malgré les efforts du Gouvernement et des responsables communaux pour combler les déficits en la matière, il subsiste toujours en 2019 un déficit en tables-bancs. Ce déficit en tables-bancs à deux places est estimé à 104 323, soit environ 205 000 élèves sans places assises, correspondant à 13 % des élèves des écoles primaires publiques. En cette période de pandémie de la COVID-2019, une telle situation doit interpeller les autorités du sous-secteur des enseignements maternel et primaire.

**Figure 28 : Évolution des besoins cumulés en salles de classe (graphique de gauche) et tables-bancs à deux places (graphique de droite)**



Source : Estimations à partir des annuaires statistiques du MEMP (2014-2015 à 2018-2019).

Il est recommandé de mettre en place une banque de projets à proposer non seulement aux bailleurs traditionnels, mais aussi aux fondations et ONG internationales intervenant dans le secteur de l'éducation. Les financements à impact social (*Social Bound*) pourraient être une piste envisageable à court et moyen terme pour faire face à ces besoins importants en salles de classe et mobiliers scolaires.

### VII.3.5. Répartition du budget du MEMP par programmes

Dans le Document de programmation pluriannuelle des dépenses du MEMP, le périmètre d'interventions du sous-secteur des enseignements maternel et primaire a été découpé en trois programmes, comprenant le programme « Pilotage et Soutien aux Services » (PSS), le programme « Accès, Équité et Rétention » (AER) et le programme « Qualité des Enseignements » (QE).

#### Une répartition par programmes du budget du MEMP conforme aux défis du sous-secteur

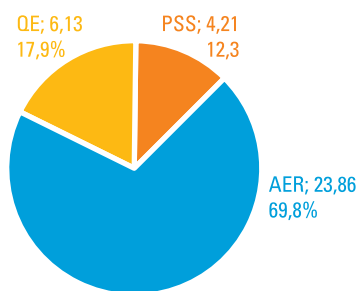
Pour la gestion 2020, le programme PSS a reçu une dotation budgétaire de 87,8 milliards de FCFA, représentant 73,8 % du budget, le programme AER une dotation de 24,3 milliards de FCFA, soit 20,5 %, et 6,7 milliards de FCFA ont été alloués au programme QE. La part la plus importante accordée au programme PSS s'explique par le fait que ce programme héberge les salaires, primes et indemnités du personnel enseignant.

L'analyse hors dépenses de personnel se présente comme suit : 12,3 % pour le programme PSS, 69,8 % pour le programme AER et 17,9 % pour le programme QE (cf. Figure 29), contre respectivement 12,7 %, 75,9 % et 11,4 % en 2019.

Cette répartition du budget hors dépenses de personnel faisant une place de choix à l'amélioration de l'accès, de l'équité et de la rétention est conforme aux défis du sous-secteur tels qu'ils sont relevés dans le PSE et rappelés plus haut.

La part des dépenses destinées à la qualité des enseignements s'est accrue en 2020, contrairement à la tendance baissière observée depuis 2016. Cet accroissement est surtout imputable à l'augmentation des ressources destinées à l'acquisition et la distribution de manuels scolaires et de matériels pédagogiques, dont le montant est passé de 720 millions de FCFA à 1 000 millions de FCFA, soit un accroissement de 38,5 %. Il est important de poursuivre l'accroissement des dotations budgétaires du Programme QE lorsqu'on se réfère aux résultats du dernier rapport PASEC 2014 et de l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM1, réalisée en 2017, comme indiqué plus haut.

**Figure 29 : Répartition du budget hors dépenses de personnel par programmes en 2020**

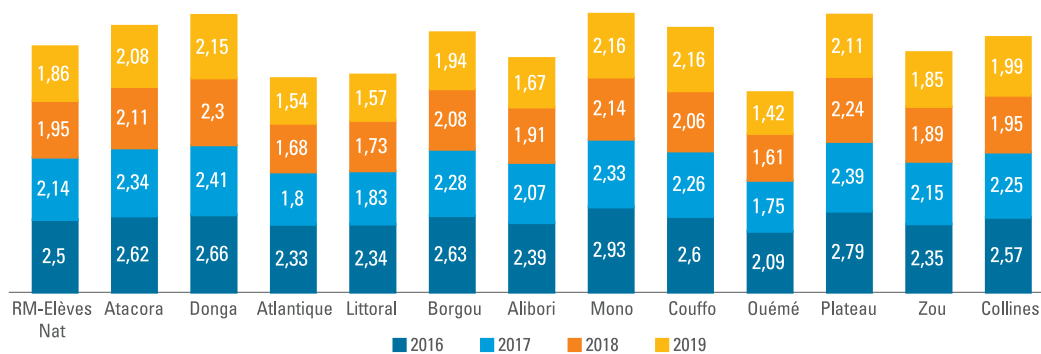


Source : Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) MEMP, 2020-2022, calcul des auteurs.

Les évaluations sur les acquis scolaires réalisées au Bénin (2004, 2014, 2017) révèlent que la disponibilité d'enseignants ayant les qualifications requises pour enseigner, la disponibilité de manuels scolaires et matériels pédagogiques et le nombre d'élèves par enseignant sont les facteurs ayant une influence sur l'amélioration de la qualité des enseignements.

S'agissant des manuels, l'analyse des annuaires statistiques du MEMP révèle que beaucoup d'élèves en sont dépourvus. Le ratio élèves-manuels (RE-Manuels) a considérablement chuté, passant de 2,43 (plus d'un livre de français et de maths) manuels par élève en 2015 à 1,86 (moins d'un livre de maths et de français) manuel par élève en 2019 (cf. Figure 30).

**Figure 30 : Évolution du ratio élèves-manuels, 2016-2020**



Source : Annuaires statistiques MEMP (2016, 2017, 2018, 2019). RM-Elèves Nat : ratio élèves-manuels sur le plan national.

Seuls cinq départements (Atacora, Donga, Mono, Couffo, Plateau) sur 12 disposent du nombre de manuels requis, avec des disparités à l'intérieur de ces départements. Dans les départements comme l'Ouémé, l'Atlantique et le Littoral, les élèves manquent cruellement de manuels pourtant identifiés comme un facteur qui accroît les acquis scolaires des élèves. Pour la rentrée 2019-2020, il manque 187 195 manuels de français, ce qui fait qu'un élève sur dix ne bénéficie pas de manuels de français.

Il est donc important que les dépenses prévues pour l'achat de manuels scolaires soient exécutées afin que la cible d'« un élève, un manuel de maths et un manuel de français » soit atteinte d'ici 2021.

S'agissant du pourcentage d'enseignants qualifiés, après avoir connu un repli entre 2015 et 2017, passant de 87,5 % à 85,2 %, il s'est amélioré en atteignant 87,7 % en 2018 et 90,4 % en 2019.

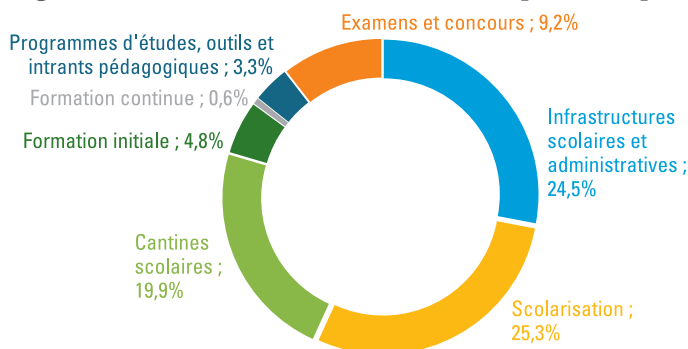
Concernant l'encadrement des élèves, on enregistre pour la rentrée 2019-2020 un Ratio Élèves-Maître (REM) de 51,4 contre 46,2 un an plus tôt pour une cible fixée à 45 dans le PSE.

### VII.3.6. Répartition des dotations du MEMP par actions, hors dépenses de personnel

#### Malgré une allocation par actions assez cohérente, une analyse du Plan de Travail Annuel (PTA) du MEMP montre que les alternatives éducatives, pourtant prévues dans le PSE, ne sont pas prises en compte

Pour l'année 2020, les principales actions financées (hors dépenses de personnel) sont « la promotion de la scolarisation » avec une part de 25,3 % (8,6 milliards de FCFA), suivie des « infrastructures scolaires et administratives » avec une part de 24,5 % (8,4 milliards de FCFA) et des « cantines scolaires », dont les ressources représentent 19,9 % des dotations (6,8 milliards de FCFA). Les autres actions concernent « les examens et concours » (3,15 milliards de FCFA) avec une part de 9,2 %, les « formations initiales et continues » (1,84 milliard de FCFA) qui consommeraient 5,4 % des dotations et les « programmes d'études, outils et intrants pédagogiques » qui ont reçu une dotation budgétaire représentant 3,3 % du budget hors dépenses de personnel (cf. Figure 31).

Figure 31 : Financement des actions hors dépenses de personnel en 2020



Source : DPPD MEMP, 2020-2022.

Bien que la scolarisation reçoive la plus grande part des ressources hors dépenses de personnel du MEMP, les alternatives éducatives n'ont pas reçu de dotation budgétaire spécifique après examen du Plan de Travail Annuel 2020 du MEMP. Pourtant, les données récentes (INSAE, 2016) montrent que sur une population de 4 338 795 enfants de 3 à 17 ans, on en dénombre 1 903 069 hors de l'école, soit 42,3 %. Autrement dit, quatre enfants de 3 à 17 ans sur dix sont hors de l'école.



Il est important de prévoir des ressources pour financer les alternatives éducatives qui permettront de ne mettre aucun enfant de côté, conformément à l'ODD 4. Par ailleurs, le PSE 2018-2030 a prévu une dotation de 23,2 millions de FCFA pour l'année 2019 et 49,1 millions de FCFA en 2020 pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan opérationnel d'appui aux alternatives éducatives. Mais ces ressources n'ont pas été prioritaires lors de l'élaboration du budget en 2019 et en 2020. Le Gouvernement ayant élaboré en 2019 une Stratégie de Renforcement des Alternatives Éducatives (SRAE) avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), il est souhaitable que cette stratégie reçoive le financement adéquat pour la gestion budgétaire 2021.

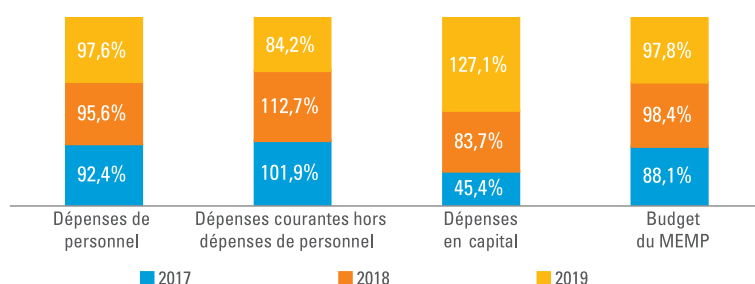
### VII.3.7. Exécution du budget du MEMP

#### Une bonne exécution des dépenses en capital malgré une baisse de la performance en matière d'exécution financière

Sur un budget de 114,0 milliards de FCFA, le MEMP a exécuté en 2019 des dépenses à hauteur de 111,6 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution, base engagement, de 97,8 % contre 98,4 % en 2018 (cf. Graphique 32). On enregistre donc un montant prévu non engagé de 2,46 milliards de FCFA en 2019 contre 1,67 milliard de FCFA en 2018. La crédibilité budgétaire, qui s'était améliorée en 2018 par rapport à 2017 (l'écart était de 12,77 milliards de FCFA), a été plus faible en 2019.

La baisse de la performance du MEMP en matière d'exécution financière s'explique par un recul du niveau d'exécution des dépenses courantes hors dépenses de personnel. En effet, les dépenses courantes hors dépenses de personnel engagées sont estimées à 17,7 milliards de FCFA en 2019 sur une prévision budgétaire de 21,1 milliards de FCFA, soit un écart de 3,3 milliards de FCFA. Il en résulte un taux d'exécution, base engagement, de 84,2 % en 2019 contre 112,7 % en 2018. Concernant les dépenses en capital, sur une prévision de 10,4 milliards de FCFA en 2019, il a été enregistré à l'issue de l'exécution des dépenses un engagement de 13,2 milliards de FCFA, soit un dépassement de 2,8 milliards de FCFA. Ces dépenses ont donc été exécutées sur base engagement à 127,1 % en 2019 contre 83,7 % un an plus tôt. S'agissant des dépenses de personnel, leur taux d'engagement s'est établi à 97,6 % en 2019 contre 95,6 % en 2018.

**Figure 32 : Évolution du taux d'exécution financière du MEMP par nature économique, base engagement**



Source : Rapport du budget de l'État au 31 décembre 2017, 2018 et 2019, calculs des auteurs.

En résumé, l'amélioration des taux d'exécution des dépenses de personnel et des dépenses en capital n'a pas permis de compenser la baisse du niveau d'exécution des dépenses courantes hors personnel. C'est ce qui explique la baisse de la performance du MEMP en matière d'exécution financière en 2019.

L'amélioration du niveau d'exécution des dépenses en capital explique la baisse des besoins non seulement en construction de salles de classe, mais aussi en tables-bancs. Malgré une légère baisse en 2019, le taux d'exécution du budget du MEMP atteint, depuis 2018, la cible d'au moins 90 % prévue dans le Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) grâce à une amélioration du niveau d'exécution des dépenses en capital.

Par ailleurs, après une analyse de 12 indicateurs d'effets concernant le MEMP en 2019, on note que seules les cibles de quatre indicateurs sont atteintes. Il s'agit des indicateurs relatifs à l'équité de genre au primaire, à la proportion d'écoles disposant d'une cantine, au REM au primaire et à l'exécution des dépenses à un taux de 97,8 %. Les autres indicateurs, relatifs à la scolarisation (taux d'accès aux CI, TBPS, TBS), la rétention scolaire (taux de redoublement, taux d'achèvement, pourcentage d'enfants hors de l'école inscrits dans les alternatives éducatives), l'équité de genre à la maternelle, la qualité (REM hors primaire) et l'efficacité interne, n'ont pas atteint leur cible.

Une estimation de l'efficacité a montré qu'en 2019, le coefficient d'efficacité interne s'établirait à 45 %, contre 48 % en 2018. Mais sans les redoublements, ce coefficient pourrait être de 83,8 % en 2019. Cela signifie concrètement qu'en 2019, 55 % des ressources mises à disposition du MEMP ont été gaspillées.

Il est donc recommandé de prendre des mesures pour réduire la déscolarisation qui s'observe depuis 2017 en poursuivant : (i) la distribution des kits scolaires dans les zones à fort taux de déperdition scolaire ; (ii) la mise en place et le fonctionnement des cantines scolaires ; (iii) la mise à disposition dans les écoles d'enseignants qualifiés et de salles de classe équipées en mobiliers scolaires ; (iv) la mise à disposition de manuels scolaires pour les élèves.

## VII.4. Cas du Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (MESTFP)

### VII.4.1. Défis à relever par le MESTFP

#### **Malgré les efforts consentis et les réformes en cours, le MESTFP fait face à des défis relatifs à l'accroissement des capacités d'accueil, au développement de l'Enseignement et de la Formation Technique et Professionnelle (EFTP) et à la qualité des enseignements**

Le domaine de compétence du MESTFP couvre l'ensemble des activités spécifiques d'éducation et de formation au niveau de l'enseignement secondaire général, de la formation technique et professionnelle, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales.

L'un des défis auxquels fait face le MESTFP est la faible capacité d'accueil au niveau de l'Enseignement Secondaire Général (ESG), caractérisé par un recul du Taux Brut de Scolarisation (TBS). En effet, le TBS du secondaire est passé de 55,5 % en 2016 à 44,3 % en 2018. Pour la rentrée scolaire 2018-2019, le TBS a chuté pour s'établir à 40,7 % contre une cible de 47,8 % prévue dans le PSE. Cette situation s'explique par la baisse des effectifs de 14,2 % entre 2016 et 2019, passant de 965 124 à 827 775 élèves. Ce défi concerne également l'Enseignement et la Formation Technique et Professionnelle (EFTP) dont les effectifs, après un accroissement de 4,8 % entre 2017 et 2018, ont connu une baisse de 3,1 % entre 2018 et 2019, passant de 27 970 à 27 116 élèves.

Le second défi du MESTFP concerne la rétention, avec un taux de redoublement de 24,2 % pour l'ESG et 8,5 % pour l'EFTP alors que les cibles fixées sont respectivement de 21,4 % et 7,3 % dans le PSE. Le taux d'achèvement en 2019 est également bas pour l'ESG et affiche 40,9 % au premier cycle (collège) et 19,3 % au second cycle (lycée) pour des cibles fixées à 47,8 % et 29,4 %. En ce qui concerne l'équité, les disparités régionales et de genre persistent avec un pourcentage de filles estimé à 44,8 % pour l'ESG et 31,7 % pour l'EFTP alors que l'écart de scolarisation entre les départements extrêmes (Ouémé et Alibori) est de 57,6 % en 2019.

Le troisième défi est celui de la qualité de l'enseignement avec un faible niveau de qualification des enseignants. Le pourcentage d'enseignants qualifiés à la rentrée 2019-2020 s'établit à 27,6 % pour l'ESG et 31,6 % pour l'EFTP.

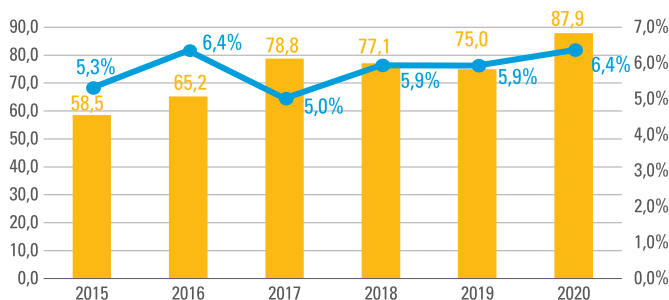
Face à ces défis, le MESTFP envisage pour l'année 2020 de poursuivre et consolider l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de formation afin de favoriser l'insertion des jeunes. Les actions prioritaires seront orientées vers « l'encadrement pédagogique, les formations continues pour le renforcement des capacités du personnel enseignant et d'encadrement, le renforcement des capacités d'accueil des établissements, la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie du faire-faire à travers l'effectivité du fonctionnement de 442 centres d'alphabétisation, la poursuite de la prise en charge de la scolarisation des filles, la mise à disposition des établissements de matériels et équipements de laboratoire et le renforcement des inspections pédagogiques déconcentrées »<sup>14</sup>.

#### VII.4.2. Évolution du budget du MESTFP

##### Une part plus importante du budget général accordée au MESTFP en 2020

Pour la mise en œuvre des actions citées ci-dessus, le MESTFP a bénéficié pour la gestion 2020 d'une allocation budgétaire de 87,9 milliards de FCFA contre 75,0 milliards de FCFA en 2019, soit un accroissement de 17,2 %. L'accroissement du budget du MESTFP est supérieur à ceux du budget général (9,3 %), du budget des secteurs sociaux (9,9 %) et surtout du budget de l'éducation (9,4 %). Entre 2015 et 2017, le budget du sous-secteur des enseignements secondaire, technique et de la formation professionnelle s'est accru de 34,6 %, passant de 58,5 à 78,8 milliards de FCFA. En revanche, entre 2017 et 2019, ce budget a connu une baisse de 4,8 % pour s'établir à 75,0 milliards de FCFA (cf. Figure 33).

**Figure 33 : Évolution du budget du MESTFP (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et de sa part dans le budget général (en %, échelle de droite)**



Source : Lois de finances (2015-2020), calculs des auteurs.

<sup>14</sup> DPPD MESTFP, 2020-2022, p. 5-6.

Rapportée au budget général, la part du MESTFP s'est accrue entre 2017 et 2020, passant de 5 % à 6,4 %, montrant ainsi le regain d'intérêt du Gouvernement pour ce sous-secteur, en particulier dans le domaine de l'Enseignement et la Formation Technique et Professionnelle (EFTP) qui constitue par ailleurs la deuxième priorité de l'État en matière d'éducation après le primaire selon la loi d'orientation de l'Éducation nationale.

### VII.4.3. Décomposition du budget du MESTFP par nature économique

#### Les dépenses de personnel demeurent le premier poste de dépenses du MESTFP et consomment plus de 75 % de son budget

L'analyse de la répartition des allocations budgétaires du MESTFP par nature économique révèle la prépondérance des dépenses de personnel, dont le montant passe de 38,2 milliards de FCFA en 2015 à 67,0 milliards de FCFA en 2020 (cf. Figure 34), soit un accroissement de 75,3 %. Pour l'année 2020, ces dépenses représentent 76,2 % du budget du MESTFP contre 78,8 % en 2019.

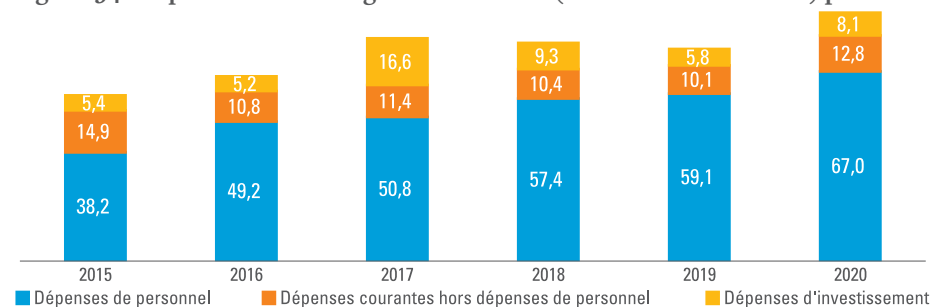
#### Des dépenses courantes hors dépenses de personnel en accroissement de 26,8 % au MESTFP malgré la mesure de réduction des dépenses de fonctionnement

Les dépenses courantes hors dépenses de personnel représentent le deuxième poste de dépenses dans le budget du MESTFP. Elles sont en baisse entre 2015 et 2019, à l'exception de 2017, passant de 14,9 à 10,1 milliards de FCFA, soit une baisse de 32,3 %. En 2020, les dépenses courantes hors dépenses de personnel se sont accrues de 26,8 % par rapport à 2019, passant de 10,1 à 12,8 milliards de FCFA. Ces dépenses représentent 14,6 % du budget du MESTFP en 2020 contre 13,4 % un an plus tôt.

#### Les dépenses en capital ont également connu une hausse importante de près de 33 % en 2020, mais ne sont pas suffisantes pour combler le déficit en salles de classe

Les dépenses d'investissements reçoivent les plus faibles dotations sur la période 2015-2020, à l'exception de 2017. Elles ont connu une phase de hausse (2015-2017), au cours de laquelle elles ont été multipliées par trois, passant de 5,4 milliards de FCFA en 2015 à 16,6 milliards de FCFA en 2017, puis une phase de baisse (2017-2019) au cours de laquelle elles ont été presque divisées par trois, s'établissant à 5,8 milliards de FCFA en 2019. En 2020, les dépenses d'investissements ont atteint 8,1 milliards de FCFA, soit une hausse de 32,9 % par rapport à 2019. Ces dépenses représentent 9,2 % du budget du MESTFP en 2020 contre 7,8 % en 2019.

Figure 34 : Répartition du budget du MESTFP (en milliards de FCFA) par nature économique



Source : Programme d'Investissement Public (PIP) MESTFP 2015-2020, calculs des auteurs.



Il est important de poursuivre l'accroissement des dépenses en capital du MESTFP étant donné les besoins importants en salles de classe dans ce sous-secteur estimés à 3 907 en 2019 alors que les ressources prévues au budget du MESTFP ne permettent de construire qu'en moyenne 250 salles de classe par an<sup>15</sup>. L'expérience des salles de classe en briques plastiques pourrait également faire école au niveau du secondaire. D'où la nécessité de poursuivre la mobilisation des ressources auprès de différents partenaires et la diversification des sources de financement, y compris les financements innovants comme les investissements à impact social.

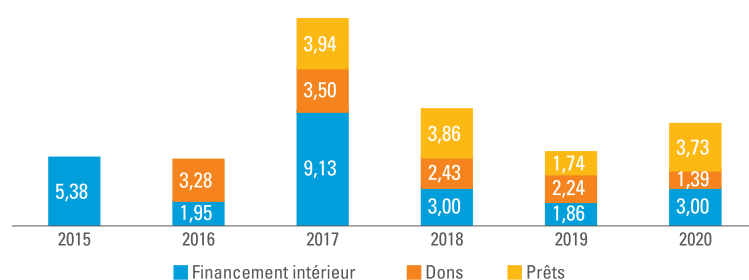
### Des investissements qui pourraient protéger les élèves de la pandémie de la COVID-19

Le déficit en salles de classe, couplé à l'absence de point d'eau dans 310 établissements d'enseignement secondaire (soit 36 % des établissements), n'est pas de nature à favoriser les apprentissages. Cette situation ne permettra pas aux élèves de respecter les mesures barrières contre la COVID-19 qui recommandent le lavage systématique des mains et la distanciation sociale.

#### VII.4.4. Sources de financement du MESTFP

Depuis 2017, le budget du MESTFP est financé à hauteur de plus de 90 % par les ressources domestiques. La part des ressources intérieures dans le budget du MESTFP s'est accrue sur la période 2017-2019, passant de 90,6 % en 2017 à 94,7 % en 2019. Pour la gestion 2020, cette part a connu un léger repli et s'est établie à 94,2 %. Les ressources extérieures représentent donc moins de 10 % et sont consacrées en totalité aux dépenses en capital. En 2020, contrairement au MEMP, les dépenses en capital du MESTFP proviennent à 63 % des ressources extérieures, dont 46 % (3,73 milliards de FCFA) pour les prêts et 17 % (1,39 milliard de FCFA) pour les dons.

Figure 35 : Sources de financement des investissements du MESTFP (en milliards de FCFA)



Source : Budget du MESTFP (2015-2020), calculs des auteurs.

Il sera important, en plus de la mobilisation des ressources extérieures, d'accroître le financement intérieur du Programme d'Investissement Public (PIP) du MESTFP afin de faire face aux nombreux besoins en salles de classe comme indiqué plus haut.

<sup>15</sup> DPPD, 2020-2022, p. 10.

#### VII.4.5. Répartition du budget du MESTFP par programmes

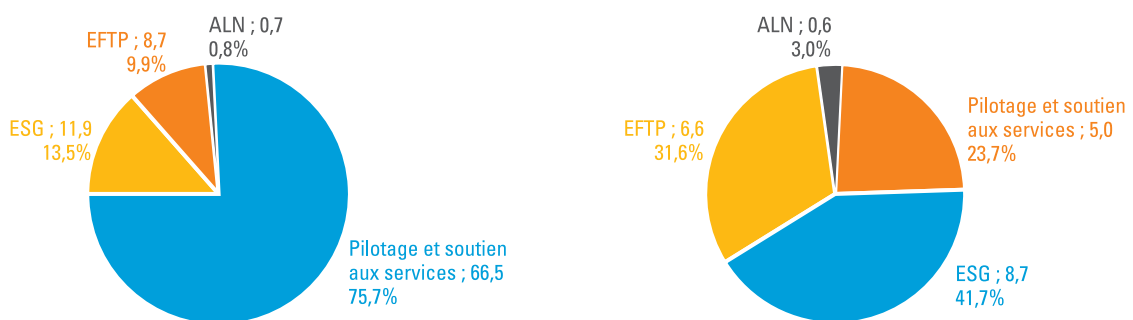
##### Une répartition par programmes favorable à l'EFTP dont la dotation s'est accrue de près de 75 % en 2020, laissant ainsi très peu de marge de manœuvre à l'alphabétisation et la promotion des langues nationales

Le MESTFP est découpé en quatre programmes : (i) le programme « Pilotage et Soutien aux Services » (PSS); (ii) le programme « Enseignement Secondaire Général » (ESG); (iii) le programme « Enseignement et Formation Technique et Professionnelle » (EFTP); et (iv) le programme « Alphabétisation et Langues Nationales » (ALN).

Pour la gestion 2020, la répartition du budget du MESTFP par programmes révèle que le programme PSS a reçu 75,7% des dotations, le programme ESG 13,5%, les programmes EFTP et ALN respectivement 9,9 % et 0,8 % des dotations (cf. Graphique 36). Les trois quarts des dotations du MESTFP reçues par le programme PSS sont imputables aux salaires, primes et indemnités des enseignants qui y sont logés. Hors dépenses de personnel, le programme ESG est celui qui consomme le plus de ressources du MESTFP avec une dotation de 8,7 milliards de FCFA, soit 41,7 % du budget, contre 45,7 % en 2019. Il est suivi du programme EFTP dont la dotation est de 6,6 milliards de FCFA, représentant 31,6 % du budget. Vient ensuite le programme PSS avec une allocation de 5 milliards de FCFA, soit 23,7 % du budget. Le programme ALN se place en dernière position avec une part du budget hors dépenses de personnel de 3 % (600 millions de FCFA), comme l'indique le graphique 36.

Par ailleurs, le programme EFTP a enregistré la plus grande hausse de son budget avec 74,9 % d'accroissement entre 2019 et 2020, alors que l'accroissement du budget du programme ESG est de 20 % et ceux des programmes ALN et PSS de 19,6 % et 13,5 % respectivement. Cet accroissement de la part des dotations budgétaires du programme EFTP est en cohérence avec les ambitions du Gouvernement de promouvoir ce sous-secteur qui a été doté d'une Stratégie nationale de l'enseignement et de la formation technique et professionnelle en 2019.

**Figure 36 : Répartition du budget du MESTFP par programmes avec les dépenses de personnel (à gauche) et sans dépenses de personnel (à droite) en 2020**



Source : DPPD 2020-2022 du MESTFP, calculs des auteurs.

L'alphabétisation apparaît comme le parent pauvre dans ce sous-secteur compte tenu des dotations budgétaires qui lui sont consacrées. Il serait donc convenable que les dotations de ce programme soient accrues afin d'améliorer de façon substantielle le taux d'alphabétisation qui est de 61 % pour la population de 15 à 24 ans et de 42,3 % pour la population de plus de 15 ans. Le taux d'alphabétisation de

la population de plus de 15 ans est en moyenne de 60 % dans les pays de la sous-région, notamment le Togo, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

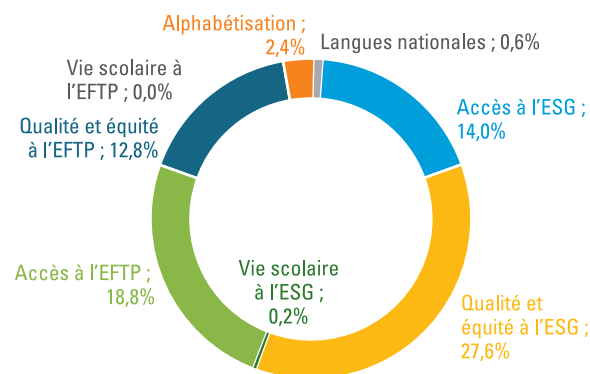
La répartition par programmes est également mesurable à travers la répartition du budget du ministère par principales actions.

#### VII.4.6. Répartition du budget du MESTFP, hors dépenses de personnel, par actions

##### Conformément aux défis du sous-secteur, les actions liées à l'accès et la qualité sont celles qui ont reçu une part plus importante du budget du MESTFP

En 2020, les principales actions financées par les dotations hors dépenses de personnel du MESTFP et hors programme soutien sont liées à la qualité et l'équité dans l'ESG (27,6 %), l'accès à l'EFTP (18,8 %), l'accès à l'ESG (14 %), la qualité et l'équité dans l'EFTP (12,8 %) et l'alphabétisation (2,4 %). Les autres actions, notamment les langues nationales, la vie scolaire à l'ESG et l'EFTP, reçoivent ensemble moins de 1 % du budget hors dépenses de personnel (cf. Figure 37).

Figure 37 : Répartition du budget du MESTFP (hors dépenses de personnel) par actions



Source : DPPD MESTFP, 2020-2022.

#### VII.4.7. Exécution du budget du MESTFP

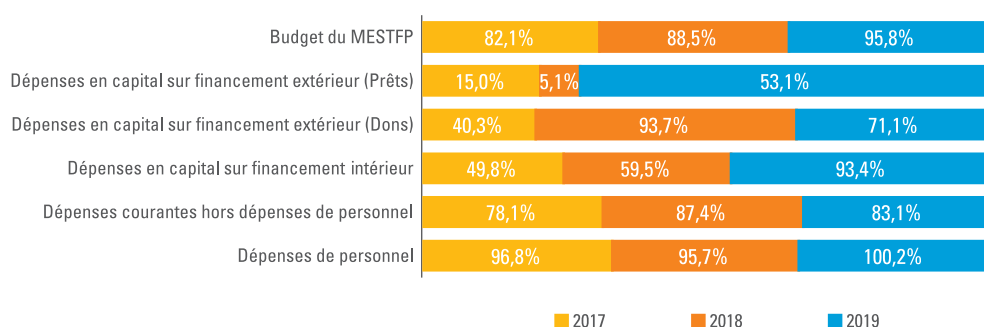
##### Une amélioration de la performance du MESTFP en matière d'exécution financière qui a permis d'atteindre la cible de 90 % fixée dans le PSE

Entre 2017 et 2019, les performances du MESTFP en matière d'exécution de son budget se sont améliorées, passant de 82,1 % en 2017 à 95,8 % en 2019, contre 88,5 % en 2018 (cf. Figure 38). La cible de 90 % d'exécution prévue dans le PSE a donc été atteinte en 2019. Malgré cette performance encourageante, on constate que 3,1 milliards de FCFA prévus dans le budget n'ont pas été exécutés.

L'amélioration de la performance du MESTFP en matière d'exécution financière s'explique par l'accroissement du taux d'exécution des dépenses en capital qui s'établit à 72,8 % en 2019 contre 45,8 % en 2018. Elle s'explique aussi par l'accroissement du taux d'exécution des dépenses de personnel qui est passé de 96,8 % en 2017 à 100,2 % en 2019. Le taux d'exécution des dépenses courantes hors dépenses de personnel a, quant à lui, connu une baisse de 4,3 points de pourcentage, passant de 87,4 % en 2018 à 83,1 % en 2019.

L'analyse du niveau d'exécution des dépenses en capital en 2019 par source de financement révèle un taux d'exécution des ressources intérieures en hausse (93,4 % en 2019 contre 59,5 % en 2018). Pour les ressources extérieures, on note une hausse du taux d'exécution des prêts (5,1 % en 2018 contre 53,1 % en 2019) et une baisse du taux d'exécution des dons (93,7 % en 2018 contre 71,1 % en 2019).

**Figure 38 : Exécution financière du MESTFP par nature économique**



Source : Rapport du budget de l'État au 31 décembre 2017, 2018 et 2019, calculs des auteurs.

En conclusion, on note une amélioration de la performance du MESTFP en matière d'exécution financière en 2019. Par conséquent, le coefficient d'efficacité interne s'établit à 75,6 % au premier cycle et 78,2 % au second cycle, révélant ainsi que 24,4 % et 21,8 % des ressources allouées respectivement au premier cycle et au second cycle sont gaspillées en 2019. Ces gaspillages sont occasionnés par les forts taux de redoublement et d'abandons qui risquent de s'accroître avec la pandémie de la COVID-19 si des dispositions ne sont pas prises pour la poursuite des activités académiques par divers moyens (enseignement par la radio ou la télévision, enseignement en ligne, poursuite des cours avec respect des mesures barrières, etc.).

## VII.5. Cas du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)

### VII.5.1. Défis du sous-secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)

#### Le MESRS a d'importants défis à relever malgré les progrès accomplis et les réformes en cours

Le domaine de compétences du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique couvre l'ensemble des activités d'éducation et de formation dans l'enseignement supérieur d'une part, de recherche scientifique et d'innovation technologique d'autre part.

Le Document Pluriannuel de Programmation des Dépenses (DPPD) du MESRS, pour la période triennale 2020-2022, rappelle les défis à relever par ce sous-secteur, qui enregistre depuis plus d'une décennie de nombreux dysfonctionnements en termes de gestion de flux des étudiants, d'équité, de qualité de l'offre de formation, de personnel et de système d'encadrement. Par conséquent, se posent à lui des défis : (i) de compétitivité de ses produits et services ; (ii) de disponibilité des infrastructures



et équipements pédagogiques; (iii) de gestion des œuvres universitaires; de visibilité; et (iv) d'employabilité des diplômés, le tout géré par un système de gouvernance peu performant<sup>16</sup>.

Pour faire face à ces défis, le MESRS s'inscrit dans la perspective programmatique pour agir progressivement sur les causes structurelles des problèmes enregistrés. Ainsi, le sous-secteur s'est doté d'une vision qui s'énonce comme suit : « Le Bénin dispose à l'horizon 2025, d'un sous-secteur d'Enseignement Supérieur et de Recherche Scientifique qui fournit des ressources humaines qualifiées et des résultats de recherche adaptés aux problèmes de développement national. »

Les actions envisagées pour la gestion 2020 mettent l'accent sur : (i) le renforcement de l'encadrement dans l'enseignement supérieur; (ii) l'amélioration des conditions de travail des acteurs; (iii) l'amélioration de l'efficacité externe du sous-secteur; (iv) le développement des capacités du système de la recherche scientifique et de l'innovation; (v) le développement des thématiques de recherche scientifique et d'innovation de pointe; et (vi) l'amélioration des œuvres sociales et des allocations universitaires.

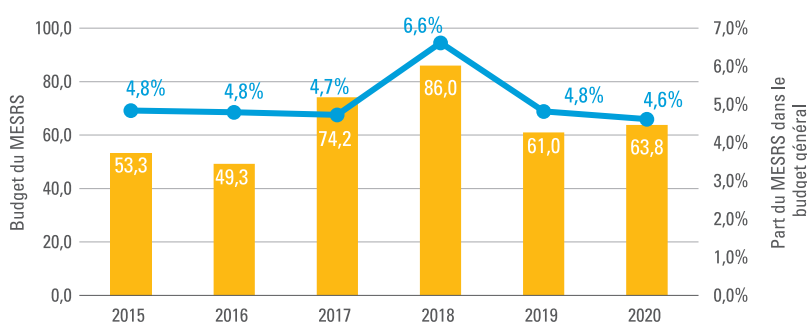
### VII.5.2. Évolution du budget du MESRS

#### Malgré un accroissement du budget du MESRS de 4,6 % en 2020, sa part dans le budget général est en recul

En 2020, le MESRS a reçu une dotation budgétaire de 63,8 milliards de FCFA contre 61 milliards de FCFA en 2019, soit une hausse de 4,6 %. L'accroissement du budget du MESRS entre 2019 et 2020 est assez faible par rapport aux taux d'accroissement du budget du secteur de l'éducation (9,4 %), du budget des secteurs sociaux (9,9 %) et du budget général (9,3 %).

Le budget 2020 du MESRS représente 4,6 % du budget général, contre 4,8 % en 2019. Cette part du budget du MESRS dans le budget général est la plus faible depuis 2015 (cf. Figure 39).

**Figure 39 : Évolution du budget du MESRS (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et de sa part dans le budget général (en %, échelle de droite)**



Source : Lettre de notifications des crédits, 2015-2020, calculs des auteurs.

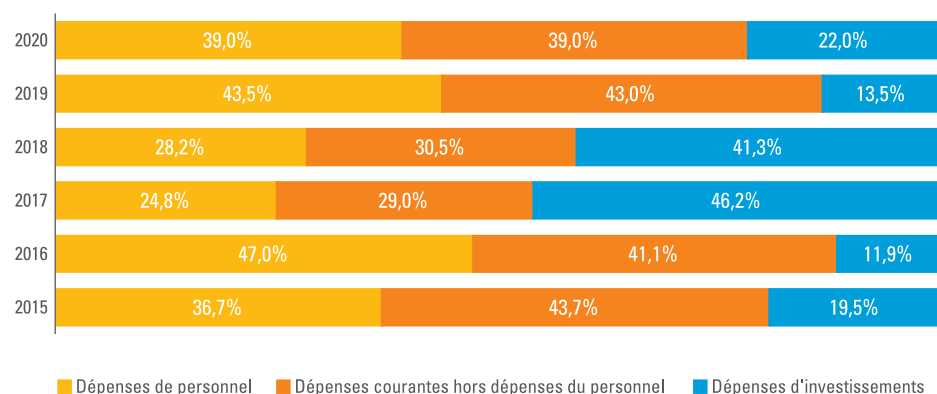
<sup>16</sup> DPPD MESRS, 2020-2022, p. 3-4.

### VII.5.3. Décomposition du budget du MESRS par nature économique

#### Bien qu'en hausse entre 2019 et 2020, les dépenses en capital représentent la plus faible part du budget du MESRS

La répartition par nature économique du budget du MESRS révèle qu'en 2020, les dépenses de personnel et les dépenses courantes hors dépenses de personnel ont reçu chacune 24,9 milliards de FCFA, soit 39 % du budget du ministère. Entre 2017 et 2020, les dépenses de personnel se sont accrues et ont pris le pas sur les autres natures de dépenses à partir de 2019. Les dépenses courantes hors dépenses de personnel ont vu leur part s'accroître de 29 % en 2017 à 43 % en 2019 avant de baisser en 2020 pour s'établir à 39 %.

Figure 40 : Décomposition du budget du MESRS par nature économique



Source : Lettres de notification de crédits (2015-2020), calculs des auteurs.

La part des dépenses en capital dans le budget du MESRS a connu une évolution erratique avec une hausse entre 2016 et 2017, passant de 11,9 % à 46,2 %. En revanche, entre 2018 et 2019, les dépenses en capital ont connu une tendance baissière, passant à 41,3 % en 2018 et 13,5 % en 2019. En 2020, la part des dépenses en capital dans le budget du MESRS s'est accrue par rapport à 2019 et affiche une part de 22 %.

### VII.5.4. Sources de financement du MESRS

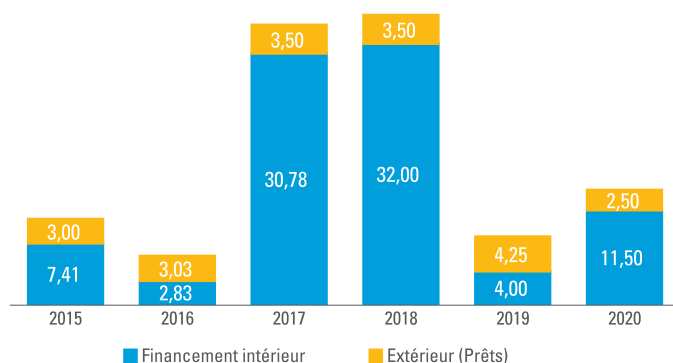
#### Les dépenses d'investissements du MESRS sont financées en grande partie par les ressources domestiques, sauf en 2016 et en 2019

En 2020, le budget du MESRS est financé à 96,1 % sur les ressources intérieures contre 93 % en 2019. Depuis 2017, les ressources extérieures représentent en moyenne 4,8 % du budget du MESRS et sont consacrées au financement des dépenses en capital. Les dépenses en capital du MESRS ont deux sources de financement : les ressources intérieures, et les ressources extérieures constituées exclusivement de prêts.

À l'exception de 2016 et 2019, le financement intérieur a toujours été plus important que les prêts, atteignant au moins 80 % des dépenses en capital du MESRS. Pour la gestion 2020, le financement intérieur a participé au Programme d'Investissement Public (PIP) du MESRS à hauteur de 89,8 %, soit 11,5 milliards de FCFA, contre 48,3 % (4 milliards de FCFA) en 2019 (cf. Figure 41).

Le financement extérieur a connu une phase d'accroissement, passant de 3 milliards de FCFA en 2015 à 4,25 milliards de FCFA en 2019, soit un accroissement de 41,7 %. En 2020, les prêts ont connu un repli de 41,2 %, s'établissant à 2,5 milliards de FCFA.

**Figure 41 : Sources de financement des investissements du MESRS**



Source : PIP du MESRS (2015-2020), calculs des auteurs.

### VII.5.5. Répartition du budget du MESRS par programmes

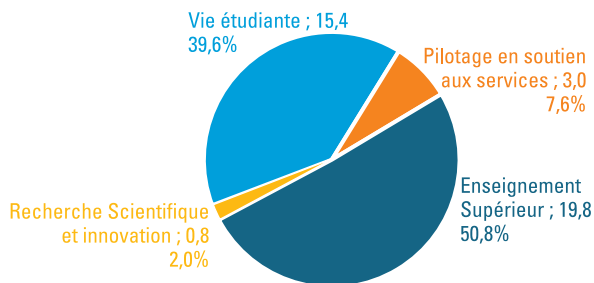
#### La recherche scientifique est sous-financée et reçoit 1,7 % du budget du MESRS pour une cible fixée à 8 % dans le PSE

Le budget du MESRS est découpé en quatre programmes : le programme « Pilotage et soutien aux services » (PSS), le programme « Enseignement Supérieur » (ES), le programme « Recherche Scientifique et Innovation » (RSI) et le programme « Vie Étudiante » (VE).

En 2020, le programme ES a reçu 43,6 milliards de FCFA, soit plus de la moitié (68,3 %) du budget du MESRS. Il est suivi du programme VE avec une dotation de 15,5 milliards de FCFA, représentant une part de 24,4 %. Les programmes PSS et RSI ont reçu les plus faibles dotations avec respectivement 3,6 milliards de FCFA (5,6 %) et 1,1 milliard de FCFA (1,7 %). La part de la recherche scientifique et de l'innovation dans le budget du MESRS n'atteint pas la cible de 8 % prévue dans le DPPD du MESRS.

Hors dépenses de personnel, la répartition du budget du MESRS par programmes présente la même structure. Sa priorité est le programme ES avec une dotation en 2020 de 19,8 milliards de FCFA (50,8 %) contre 13,6 milliards de FCFA (39,4 %) en 2019. Le programme VE a reçu une allocation de 15,4 milliards de FCFA (39,6 %) (cf. Figure 42), en baisse de 6,2 % par rapport à 2019 où la dotation était de 16,4 milliards de FCFA (47,6 %). Les dotations des programmes PSS et RSI ont également baissé entre 2019 et 2020, de 18,1 % et 8,5 % respectivement, avec des dotations de 3 milliards de FCFA et 800 millions de FCFA respectivement. La dotation budgétaire du programme ES a connu une hausse de 45,5 % entre 2019 et 2020 au détriment des autres programmes, mais cette hausse explique l'accroissement du budget du MESRS hors dépenses de personnel de 12,9 %.

Figure 42 : Répartition du budget du MESRS (hors dépenses de personnel) par programmes en 2020



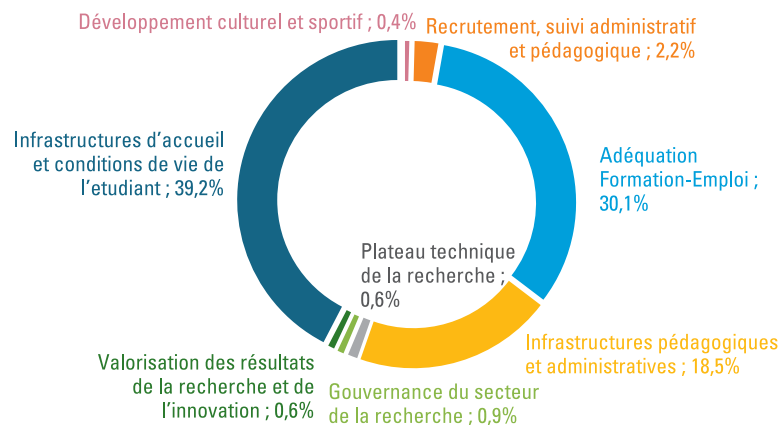
Source : DPPD MESRS, 2020-2022, calculs des auteurs.

### VII.5.6. Répartition du budget du MESRS, hors dépenses de personnel, par actions

#### Une répartition du budget du MESRS par actions, hors programme PSS, conforme aux défis du sous-secteur

La figure 43 présente la répartition du budget, gestion 2020, du MESRS par actions, hors programme PSS. Les actions liées à l'augmentation des capacités d'accueil, aux infrastructures pédagogiques et administratives, à l'adéquation entre la formation et l'emploi consomment plus de 80 % du budget du MESRS, hors programme PSS.

Figure 43 : Répartition du budget du MESRS, hors programme PSS, par actions



Source : DPPD MESRS, 2020-2022, calculs des auteurs.

### VII.5.7. Exécution du budget du MESRS

#### En dépit de l'amélioration de sa performance en matière d'exécution financière, le MESRS doit poursuivre ses efforts pour atteindre la cible de 90 % de taux d'exécution prévue dans le PSE

En 2019, les dépenses engagées dans le budget du MESRS sont estimées à 45,8 milliards de FCFA sur un budget prévisionnel de 60,9 milliards de FCFA, correspondant à un taux d'exécution financière, base engagement, de 75,2 % contre 62,5 % en 2018. Malgré cette amélioration du niveau d'exécution,

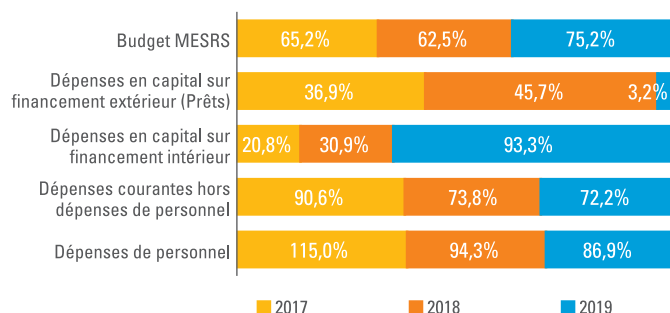


on note un écart de 15,1 milliards de FCFA entre les dépenses prévisionnelles et le budget exécuté. Par ailleurs, la cible de 90 % d'exécution du budget n'a pas été atteinte par le MESRS en 2019, pas plus qu'au cours des années antérieures.

L'amélioration de la performance du MESRS en matière d'exécution financière s'explique par un bon niveau de consommation des dépenses d'investissements sur financement intérieur. En effet, un montant de 3,7 milliards de FCFA a été engagé sur une prévision de 4 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 93,3 % en 2019 contre 30,9 % en 2018. Les dépenses d'investissements sur ressources extérieures ont vu leur niveau d'exécution baisser considérablement, de 45,7 % en 2018 à 3,2 % en 2019. Malgré cette baisse, le taux d'exécution des dépenses en capital a connu une hausse de 14,6 points de pourcentage, passant de 32,3 % en 2018 à 46,9 % en 2019.

La figure 44 ci-après montre un recul du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de personnel et les dépenses courantes hors dépenses de personnel. En effet, les taux d'exécution des dépenses de personnel et des dépenses courantes hors dépenses de personnel sont de 86,9 % et 72,2 % en 2019 contre respectivement 94,3 % et 73,8 % en 2018.

**Figure 44 : Évolution du taux d'exécution, base engagement, du budget du MESRS par nature économique**



Source : Rapport du budget de l'État au 31 décembre 2017, 2018 et 2019, calculs des auteurs.

En résumé, le MESRS a reçu en 2020 une allocation budgétaire en hausse, mais sa part dans le budget général est en baisse. Les ressources du MESRS sont destinées aux dépenses de fonctionnement et laissent une faible marge de manœuvre pour les dépenses d'investissements. Pourtant, les déficits en amphithéâtres, salles de cours, salles de TP et laboratoires ne sont pas encore comblés.



# VIII.

## TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE (MASM)

### VIII.1. Principaux défis du secteur des affaires sociales

#### **Des indicateurs de protection de l'enfant, et plus généralement de protection sociale, qui sont révélateurs des défis auxquels le MASM fait face pour accomplir sa mission**

La mission du MASM est relative à « la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de protection sociale, de famille, de l'enfant, de solidarité nationale, de microfinance et d'égalité des chances conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement ».

En matière de protection sociale au Bénin, les mécanismes traditionnels ne parviennent pas à assurer une protection adéquate et efficace dans un contexte où 92,6% de la population exerce ses activités dans le secteur informel<sup>17</sup>. Les mécanismes modernes de protection (filet de protection sociale, transferts sociaux, action sociale, etc.) développés par l'État restent encore très limités. Dans l'ensemble, seule 8,4 % de la population est couverte actuellement par l'assurance maladie alors que, selon le rapport mondial 2017-2019 sur la protection sociale, 17,8 % de la population africaine est couverte par au moins une prestation de protection sociale (indicateur 1.3.1 des ODD). Selon les données de l'Enquête Démographique et de Santé du Bénin (EDSB, 2017-2018), seuls 1 % des femmes et 1,5 % des hommes bénéficient d'une assurance médicale. En matière de couverture des filets de sécurité sociale, il n'existe pas de système permanent de filets sociaux s'adressant à la pauvreté chronique, combinant l'assistance sociale et le renforcement de la résilience et des moyens d'existence des couches les plus vulnérables. En matière de service d'action sociale, branche « non monétaire » de la protection sociale, malgré les efforts déployés par le Gouvernement et les partenaires au développement, beaucoup de groupes vulnérables, notamment les enfants, continuent d'être victimes de violence, d'exploitation, d'abus et de négligence.

<sup>17</sup> Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERI-ESI) Bénin, 2018.



Malgré les progrès accomplis dans la protection de l'enfant, des défis demeurent, avec de grandes disparités entre les départements. Selon les données de l'EDSB 2017-2018, on note que :

- 86 % des naissances d'enfants de 0 à 5 ans ont été enregistrées à l'état civil, mais ce taux est assez faible dans le Borgou (65,3 %) ;
- un enfant sur trois de 5 à 17 ans a soit participé à une activité économique ou à des tâches domestiques pendant un nombre d'heures qui excède le seuil retenu, soit travaillé dans des conditions jugées dangereuses ; c'est même un enfant sur deux dans l'Alibori (54,9 %) et le Borgou (46,3 %) ;
- neuf enfants sur dix de 1-14 ans ont subi des châtements corporels ou des punitions psychologiques (n'importe quelle forme de recours à la violence) avec des taux dépassant 97 % dans l'Atlantique (97,6 %) et le Plateau (97,4 %) ;
- trois femmes sur dix âgées de 20-49 ans ont été mariées avant l'âge de 18 ans avec des taux plus élevés dans l'Alibori (54 %) et le Zou (42,5 %).

En matière de protection des couches vulnérables, le diagnostic fait ressortir plusieurs problèmes majeurs, dont : (i) la faiblesse du système de protection de l'enfant ; (ii) la non-réadaptation et non-intégration des personnes handicapées ; (iii) l'absence d'un dispositif intégré de protection sociale des personnes du troisième âge (suivi sanitaire, nutrition, loisir et accompagnement psychologique) ; (iv) la faiblesse du mécanisme de coordination de l'action sociale ; (v) la faible capacité d'intervention des services d'action sociale auprès des groupes vulnérables ; et (vi) la faiblesse du niveau de vie des ménages les plus pauvres.

Face à ces défis, le MASM ambitionne pour la gestion 2020 d'améliorer l'offre de services publics de protection sociale, et spécifiquement d'améliorer le bien-être des couches vulnérables et faciliter l'accès pour tous aux services financiers. Cette ambition est conforme à l'un des objectifs spécifiques du Plan National de Développement du Bénin qui envisage de « mettre en place les mécanismes pérennes et inclusifs de protection sociale ». Pour atteindre cet objectif, les stratégies à financer par le budget du MASM ont été identifiées et sont relatives à : (i) la promotion des mécanismes d'assurance sociale ; ii) le renforcement de la prise en charge des groupes vulnérables ; iii) la promotion des financements innovants pour la protection sociale ; et iv) l'accès à des services de santé de qualité à un coût abordable.

Compte tenu de la spécificité de l'année 2017, au cours de laquelle le secteur des affaires sociales a fusionné avec celui du travail et de la fonction publique, elle n'a pas été prise en compte dans les analyses du budget du MASM.

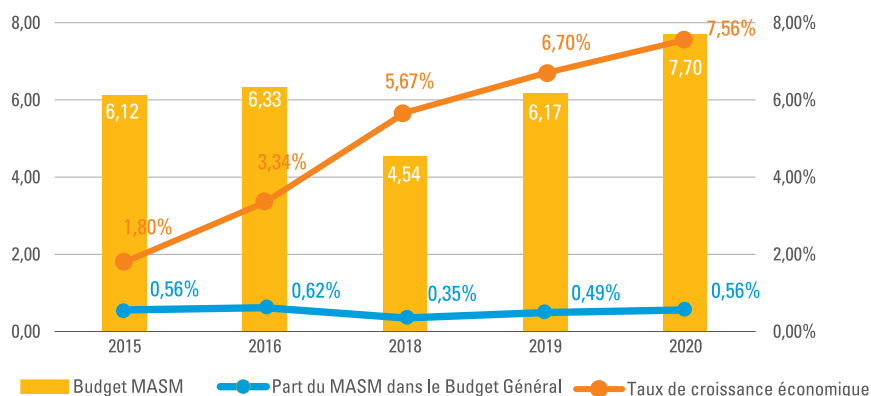
## VIII.2. Évolution du budget du MASM

### Un effort d'accroissement du budget du MASM de près de 25 % qui n'a pas permis d'améliorer significativement sa part dans le budget général

Pour relever les défis auxquels fait face le secteur des affaires sociales, les ressources mises à la disposition du MASM pour la gestion 2020 sont évaluées à 7,7 milliards de FCFA (14 millions d'USD) contre 6,17 milliards de FCFA (11,2 millions d'USD) en 2019 (cf. Figure 45), soit un accroissement de 24,8 %. Cet accroissement du budget du MASM entre 2019 et 2020 est largement supérieur à ceux du budget des secteurs sociaux (9,9 %) et du budget général (9,3 %).



**Figure 45 : Évolution du budget du MASM (en milliards de FCFA, échelle de gauche) et de sa part dans le budget général (en %, échelle de droite)**



Source : Lettres de notification de crédits (2015-2020), calculs des auteurs.

Depuis la baisse de 28,2 % du budget du MASM entre 2016 et 2018, celui-ci n'a cessé de connaître une tendance à la hausse. On constate qu'à l'exception de 2018, le budget du MASM évolue dans le même sens que le taux de croissance économique.

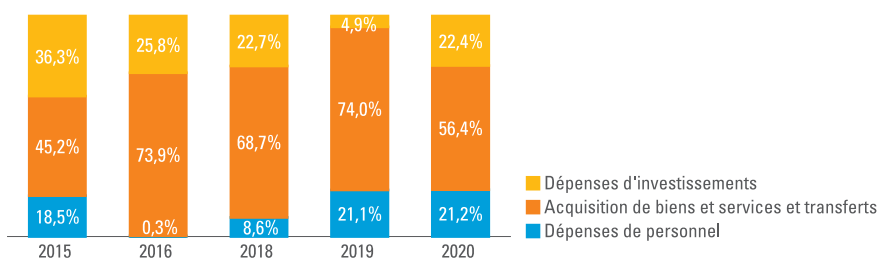
Le budget du MASM représente une part de 0,56 % du budget général en 2020 contre 0,49 % en 2019. Cette tendance à la hausse de la part du budget du MASM dans le budget général a commencé depuis 2018. Malgré cette hausse, la part des secteurs du développement social et culturel dans le budget général n'atteint pas les 2,2 % prévus dans le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D, 2018-2020). En effet, la part du secteur de la culture et des arts dans le budget général est de 0,6 %, soit au total 1,2 % pour l'ensemble du développement social et culturel.

### VIII.3. Décomposition du budget du MASM par nature économique

#### En dépit de l'accroissement des dépenses d'investissements, plus de la moitié du budget du MASM est consacré aux dépenses courantes hors personnel

La répartition du budget du MASM par nature de dépenses révèle une part plus importante accordée aux dépenses courantes hors dépenses de personnel. En 2020, ces dépenses ont reçu une allocation budgétaire de 4,34 milliards de FCFA, représentant plus de la moitié du budget du MASM (56,4 %), contre 4,57 milliards de FCFA en 2019 représentant 74 % de ce budget (cf. Graphique 46).

**Figure 46 : Répartition du budget du MASM par nature économique (en %)**



Source : Budget du MASM (2015-2020), calculs des auteurs.

Les dépenses courantes hors dépenses de personnel (dépenses d'acquisition de biens et services et de transferts) du MASM ont donc baissé de 5 % entre 2019 et 2020. Cette baisse est imputable à l'accroissement des dépenses en capital de 475 %, passant de 0,3 à 1,73 milliard de FCFA entre 2019 et 2020 d'une part et à la hausse de 25,4 % des dépenses de personnel qui sont passées de 1,3 à 1,63 milliard de FCFA d'autre part.

## VIII.4. Sources de financement du MASM

### Seules 28,5 % des ressources du MASM proviennent du budget national

Le budget du MASM est financé par les ressources intérieures et les ressources extérieures non retracées dans le budget de l'État. Ces dernières sont représentées par la contribution de différents partenaires techniques et financiers et des ONG, comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau 4 : Répartition du budget du MASM par sources de financement (en milliards de FCFA)**

Sources de financement	2019	2020	Écart
Budget national	6,17	7,701	1,53
Autres appuis budget national (Fonds National de la Microfinance et reliquat)	6,104	4,023	-2,08
Budget autonome	6,895	11,316	4,42
Banque Arabe pour le Développement Économique en Afrique (emprunt)	2,3653	0,137	-2,23
Banque Islamique de Développement (emprunt)	2,96	2,47	-0,49
UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance)	0,553	0,911	0,36
FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population)	0,176	0,268	0,09
PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement)	0,117	0,083	-0,03
Banque mondiale	0	0,1	0,10
CUSO (Canadian University Service Overseas)	0	0,018	0,02
Médecins du Monde	0	0,0132	0,01
Autres ONG	0,119	0,003	-0,12
OMS	0,029	0	-0,03
Ambassade du Canada	0,028	0	-0,03
TOTAL Budget du MASM toutes sources de financement	25,52	27,04	1,53

Source : Direction de la Programmation et de la Prospective du MASM, 2020, calculs des auteurs.

L'analyse du tableau montre que le MASM reçoit des financements qui ne sont pas retracés dans le budget. Pour la gestion 2020, ces ressources atteignent 19,34 milliards de FCFA. En prenant en compte ces ressources, le budget 2020 du MASM est estimé à 27,04 milliards de FCFA contre 25,52 milliards de FCFA en 2019, soit un accroissement de 6 %. Les ressources intérieures ne représentent donc que 28,5 % du budget du MASM en 2020 contre 24,2 % en 2019.

En excluant le financement destiné à la microfinance, les ressources extérieures sont estimées à 1,39 milliard de FCFA en 2020 contre 1,02 milliard de FCFA en 2019, soit un accroissement de 36,6 %.

Quant aux investissements du MASM, ils sont entièrement financés sur les ressources intérieures, sauf en 2015 où le financement intérieur a représenté 85 % des dépenses en capital du ministère.

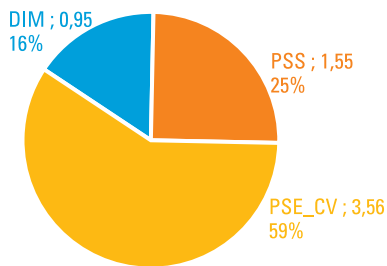
## VIII.5. Répartition du budget du MASM par programmes

Pour réussir sa mission, le MASM organise l'ensemble de ses actions en trois grands programmes, à savoir : (i) Pilotage et Soutien aux Services (PSS) ; (ii) Promotion Socioéconomique des Couches Vulnérables (PSE\_CV) ; et (iii) Développement de l'Industrie de la Microfinance (DIM).

### Près de 60 % du budget du MASM hors dépenses de personnel est consacré aux couches les plus vulnérables de la population

Pour la gestion 2020, le programme PSE\_CV consomme près de la moitié (49,8 %) du budget du ministère contre 44,1 % en 2019. Les deux autres programmes (PSS et DIM) bénéficient respectivement de 36,8 % et 13,4 % du budget contre respectivement 39,1 % et 16,8 % en 2019. Hors dépenses de personnel, on remarque toujours une part plus importante (59 %) du budget alloué au programme PSE\_CV, suivi du programme PSS avec 25 % du budget. Le programme DIM, quant à lui, a reçu une dotation représentant 16 % du budget, comme l'indique le graphique 47.

Figure 47 : Répartition du budget du MASM, hors dépenses de personnel, par politique publique en 2020



Source : DPPD 2020-2022 du MASM, calculs des auteurs.

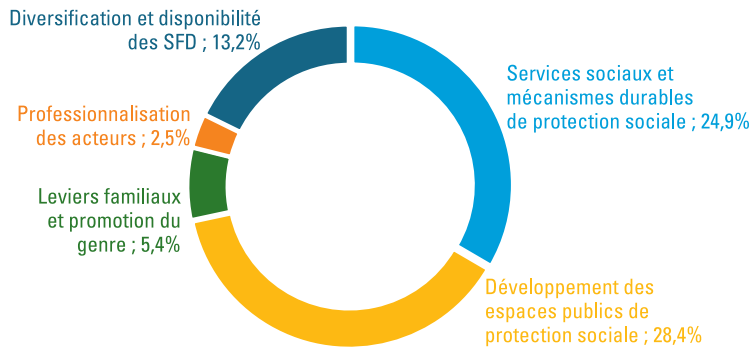
## VIII.6. Répartition du budget du MASM par actions

La répartition du budget du MASM indiquée ici prend en compte les actions des programmes PSE\_CV et DIM hors dépenses de personnel.

### Des allocations budgétaires plus importantes pour les services sociaux et mécanismes durables de protection sociale

La répartition des ressources du MASM, hors dépenses de personnel, montre que les principales actions qui pourraient impacter et améliorer les conditions de vie des femmes, des enfants et des couches vulnérables sont : (i) les services sociaux et mécanismes durables de protection sociale, qui reçoivent une allocation représentant 24,9 % du budget ; (ii) le développement des espaces publics de protection sociale avec 28,4 % du budget ; (iii) la diversification et la disponibilité des services financiers décentralisés avec une part représentant 13,2 % du budget ; (iv) les leviers familiaux et la promotion du genre avec une dotation de 5,4 % du budget ; et (v) la professionnalisation des acteurs pour une part de 2,5 % du budget (cf. Figure 48).

**Figure 48 : Répartition du budget du MASM par actions, hors programme soutien et hors dépenses de personnel**



Source : DPPD 2020-2022 du MASM, calculs des auteurs.

### **Toutefois, les transferts sociaux ne sont pas prévus dans le budget du MASM**

Bien que les services et mécanismes de protection sociale représentent une part importante du budget, il est à noter que le budget des affaires sociales pour la gestion 2020 n'a pas prévu les transferts sociaux, notamment dans le cadre du programme de secours nationaux ou de programmes réguliers pour faire face aux problèmes de pauvreté et de vulnérabilité chroniques. Pourtant, l'Analyse Globale de la Vulnérabilité et de la Sécurité Alimentaire (AGVSA, 2017) révèle qu'en cas de chocs économiques ou idiosyncrasiques (chocs internes au ménage, comme la maladie ou le décès d'un membre du ménage), 96 % des ménages affectés par un choc subissent une réduction de revenu et à peine 10 % d'entre eux s'en remettent totalement.

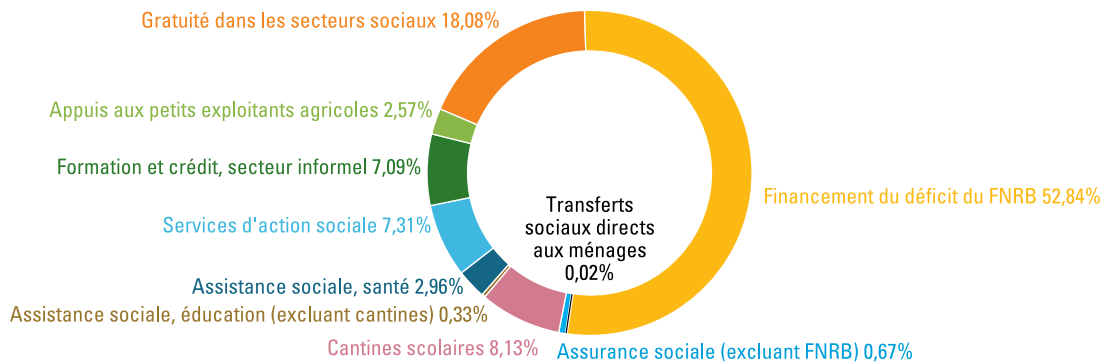
En lieu et place des transferts sociaux, on note plutôt des interventions constituées des différents appuis du secteur des affaires sociales, notamment les secours nationaux, les aides/soutiens financiers et matériels aux personnes du troisième âge et aux personnes handicapées, les différentes prises en charge des victimes de traites et de violences, les mutuelles sociales, etc. Ces aides/soutiens mis en œuvre à travers les actions du service public de protection sociale, des ONG, des PTF et des Organisations de la Société Civile (OSC) sont très éclatés, faiblement coordonnés et impactent donc très peu de personnes (personnes répertoriées par les centres de promotion sociale, les cibles des ONG et OSC, les affiliés de la CNSS, du FNRB et des mutuelles sociales, etc.). Il est donc urgent de développer des mécanismes de protection sociale intégrés, de grande envergure, qui s'inscrivent dans une logique durable et pérenne, et qui soient renforcés, coordonnés et consolidés à travers un paquet de services de protection sociale, seul gage d'une prise en charge entière et efficace des bénéficiaires<sup>18</sup>.

La décomposition des allocations budgétaires de la protection sociale en 2019 par composantes montre que les ressources destinées aux transferts sociaux sont faibles (180 millions de FCFA) et représentent environ 0,02 % du budget de la protection sociale (cf. Figure 49).

<sup>18</sup> PND, 2018-2025, p. 163-164.



**Figure 49 : Décomposition des allocations budgétaires de protection sociale par composantes (2019)**



Source : Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs.

De plus, les transferts sociaux sont exclusivement financés par la Banque Mondiale. En 2020, il est prévu le financement des transferts sociaux par :

- la Banque Mondiale à travers le projet ACCESS ;
- la Banque Mondiale et les États du Sahel pour le compte du projet SWEDD (projet d'autonomisation des femmes et dividende démographique au Sahel) ;
- l'UNICEF à travers le projet « Cash Plus Care ».

Ces projets devront permettre de renforcer les capacités des acteurs nationaux en matière de transferts sociaux, y compris en situation humanitaire ou d'urgence. Dans ces conditions, le Bénin pourra mettre en place des programmes nationaux de transferts sociaux au profit des populations vulnérables. De tels programmes pourraient aider les populations vulnérables, notamment les enfants, à faire face aux conséquences économiques et sociales de la COVID-19.

#### **Encadré : Estimation des allocations budgétaires du MASM dédiées à la protection de l'enfant**

*L'une des attributions du MASM est d'assurer la promotion de la famille, de la femme, du genre, du troisième âge et de la réinsertion des personnes handicapées. À cet effet, le Ministère est chargé : (i) de veiller à la vulgarisation et à l'application effective des textes juridiques nationaux et internationaux sur la famille et l'enfant ; (ii) de contribuer au développement d'activités concourant à la préservation de la cohésion familiale, à l'amélioration des conditions de vie des familles et à la réinsertion sociale des enfants en situation difficile ; et (iii) de coordonner les actions des organismes et ONG qui œuvrent en faveur de la famille, de l'enfant et de l'adolescent et soutenir les dynamiques locales.*

*En attendant qu'une étude spécifique soit consacrée au financement de la protection de l'enfant, une estimation des allocations et dépenses budgétaires à leur profit a été faite. Dans ce cadre, une cartographie des structures du MASM mettant en œuvre des actions de protection de*

l'enfant a été réalisée. Dix structures du MASM mettant en œuvre des actions de protection de l'enfant ont été identifiées. Il s'agit de la Direction de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence (DFEA), de l'Autorité Centrale en matière d'Adoption Internationale au Bénin (ACAIB), des Directions Départementales du MASM (DDASM), des Centres de Promotion Sociale (CPS), du Fonds d'Appui à la Solidarité Nationale (FASN), de l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant (OFFE), de la Halte-Garderie (HG), de la Cellule Cœur d'Espoir (CCE), des Centres de Promotion Sociale des Aveugles (CPSA) et des Centres de Formation Professionnelle des Personnes Handicapées (CFPPH). L'examen des PTA 2019 et 2020 a permis de classer les interventions en deux catégories, à savoir les interventions spécifiques à la protection de l'enfant et les interventions sensibles ou apparentées à la protection de l'enfant. Les interventions spécifiques à la protection de l'enfant couvrent les activités de prise en charge des enfants malnutris, des enfants en difficultés avec la loi, des Orphelins et Enfants Vulnérables (OEV) et enfants handicapés ou en difficultés de scolarisation. Elles prennent aussi en compte les activités des comités communaux de protection de l'enfant, la célébration des journées consacrée aux enfants (Journée Mondiale de l'Enfant, Journée de l'Enfant Africain, Journée Internationale de la Fille, etc.) et des activités de sensibilisation des populations sur les grossesses précoces, les mariages précoces ou forcés, le travail et la traite des enfants. Les interventions sensibles à la protection de l'enfant intègrent les activités de coordination et de suivi-évaluation, les achats de biens et services, les secours nationaux, le soutien aux victimes de violences basées sur le genre et aux personnes vulnérables (indigents, en situation difficile, personnes âgées, personnes vivant avec un handicap), le renforcement des capacités des acteurs et autres activités. Le tableau ci-après présente les allocations budgétaires aux structures du MASM en charge de la protection de l'enfant.

**Tableau 5 : Dotations hors dépenses de personnel des structures du MASM mettant en œuvre des activités de protection de l'enfant (en millions de FCFA), 2020**

Structures	2019			2020		
	Dotation	PTF	Total	Dotation	PTF	Total
<b>DFEA</b>	64,00	178,93	242,93	38	379,1	417,1
<b>ACAIB</b>	100,00	0	100,00	130	0	130
<b>DDASM</b>	467,98	33,06	501,04	487,4847	77,55	565,0347
<b>CPS</b>	330,400	275,417	605,82	340	265,95	605,95
<b>HG</b>	27	0	27,00	27	0	27
<b>CCE</b>	31	0	31,00	33	0	33
<b>FASN</b>	1 312,073	0	1 312,07	524,251	0	524,251
<b>CPSA</b>	37,5	0	37,50	90	5,216	95,216
<b>CFPPH</b>	80	0	80,00	81,4	0	81,4
<b>OFFE</b>	75,4	112,03	187,43	70,00	185,57	255,567
<b>Total</b>	2 525,35	599,43	3 124,79	1 821,14	913,38	2 734,52

Source : DPP MASM, PTA 2019 et 2020, calculs des auteurs.

Les allocations budgétaires, hors dépenses de personnel, des structures mettant en œuvre des activités de protection de l'enfant sont passées de 3 124,8 millions de FCFA en 2019 à 2 734,5 millions de FCFA en 2020, soit une baisse de 12,5 %. Cette baisse est imputable à la réduction de 27,9 % de la dotation des ressources intérieures qui sont passées de 2 525,4 millions de FCFA à 1 821,1 millions de FCFA. Mais la part des contributions des PTF, notamment le FNUAP et l'UNICEF, s'est accrue de 313,9 millions de FCFA, correspondant à une hausse de 52,4 %. En conséquence, la part des dépenses courantes hors dépenses de personnel du MASM allouées aux structures intervenant dans la protection de l'enfant sur ressources intérieures s'est réduite, passant de 22 % à 15,6 % entre 2019 et 2020.

Compte tenu du fait que les structures mettant en œuvre des activités relatives à la protection de l'enfant en exécutent également d'autres, les dotations budgétaires consacrées exclusivement à la protection de l'enfant ont été estimées par l'attribution de pondération aux différentes activités. Ainsi, pour une estimation plus précise des allocations budgétaires dédiées à la protection de l'enfant, un poids a été affecté aux différentes interventions, comme mentionné dans le tableau ci-après.

**Tableau 6 : Estimation des allocations budgétaires (hors dépenses de personnel) au profit de la protection de l'enfant (en millions de FCFA), 2020.**

	Budget national	PTF/fonds propres	Total	Poids	Total pondéré
<b>Interventions spécifiques à la protection de l'enfant</b>	<b>428,42</b>	<b>598,42</b>	<b>1 026,84</b>	<b>1,00</b>	<b>1 026,84</b>
<b>Interventions sensibles à la protection de l'enfant</b>	<b>1 392,72</b>	<b>314,97</b>	<b>1 707,68</b>		<b>767,50</b>
Coordination, suivi-évaluation	211,45	142,57	354,02	0,50	177,01
Achats de biens et services	497,38	33,21	530,60	0,50	265,30
Secours nationaux, soutiens aux victimes de VBG et aux personnes vulnérables	575,82	11,00	586,82	0,50	293,41
Renforcement des capacités	41,14	81,44	122,58	0,25	30,64
Autres activités apparentées	66,92	46,75	113,67	0,01	1,14
<b>Total des allocations au profit de la protection de l'enfant</b>	<b>1 821,14</b>	<b>913,38</b>	<b>2 734,52</b>		<b>1 794,33</b>
Dépenses courantes hors salaires du MASM	11 709,00	15 334,43	27 043,43		
Part des interventions spécifiques dans les allocations à la protection de l'enfant	23,5 %	65,5 %	37,6 %		57,2 %
Part des interventions de la protection de l'enfant dans les dépenses courantes hors salaires du MASM	15,6 %	6,0 %	10,1 %		6,6 %
Part des interventions spécifiques à la protection de l'enfant dans les dépenses courantes hors salaires du MASM	3,7 %	3,9 %	3,8 %		3,8 %

Source : Calculs des auteurs à partir du PTA 2020 du MASM.

L'analyse de ce tableau révèle que les allocations budgétaires spécifiques à la protection de l'enfant sont estimées à 1 026,8 millions de FCFA, soit 3,8 % des dépenses courantes hors dépenses de personnel du MASM. La part des ressources affectées aux interventions spécifiques représente 57,2 % des allocations budgétaires au profit de la protection de l'enfant. La part du budget hors dépenses de personnel du MASM consacrée à la protection de l'enfant est encore assez faible et affiche 6,6 %. Rapportée à la population de moins de 18 ans, la dotation budgétaire pour la protection de chaque enfant est de 169 FCFA, soit 0,3 USD.

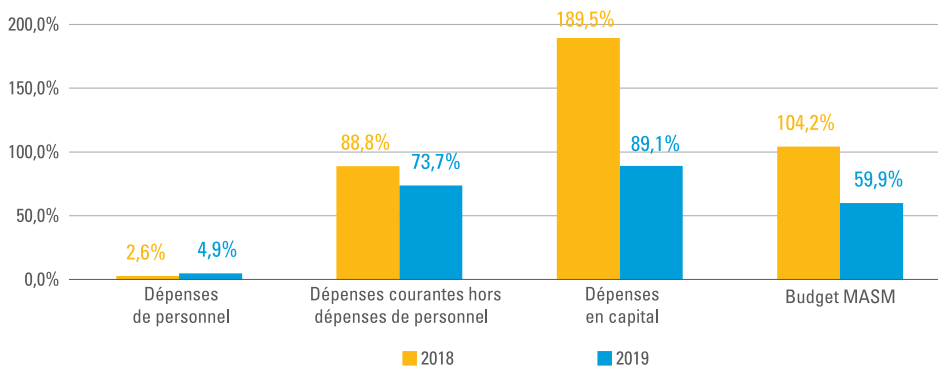
Il ressort de cette estimation que les dotations budgétaires hors dépenses de personnel au profit de la protection de l'enfant sont encore faibles au niveau du MASM. Un exercice de priorisation pourrait permettre d'améliorer cette situation. De plus, le niveau d'exécution de ces dotations pour l'année 2019 est faible avec un taux, base engagement, de 69,7 % contre 73,7 % pour les dépenses courantes hors dépenses de personnel du MASM. Environ 723 millions de FCFA prévus sur le budget national n'ont pas été exécutés ; pourtant, beaucoup de défis restent à relever en matière de protection de l'enfant au niveau de ce ministère.

## VIII.7. Exécution du budget du MASM

### Une baisse importante de la performance du MASM en matière d'exécution du budget en 2019

La performance du MASM en matière d'exécution du budget en 2019 est assez faible, comparativement au niveau atteint en 2018. En effet, sur un budget prévisionnel de 6,17 milliards de FCFA en 2019, seuls 3,7 milliards de FCFA ont été engagés, soit un écart de 2,47 milliards de FCFA représentant 40 % du budget du MASM. Le taux d'exécution, base engagement, est donc de 59,9 % en 2019 contre 104,2 % en 2018.

Figure 50 : Taux d'exécution financière du budget du MASM, base engagement, par nature économique



Source : Rapport du budget de l'État au 31 décembre 2018 et 2019, calculs des auteurs.



En dehors des dépenses de personnel, dont le niveau d'exécution s'est accru de 2,3 points de pourcentage, toutes les autres natures de dépenses ont vu leur niveau d'exécution baisser.

Un effort doit être fait par les acteurs du MASM pour retrouver la performance enregistrée en 2018, malgré le contexte de la COVID-19. C'est indispensable pour continuer la délivrance des services sociaux au profit des populations vulnérables, et notamment des enfants.

On retient, de façon synthétique, une hausse du budget du MASM tirée par l'accroissement des dépenses d'investissement. On retient également une priorité accordée aux actions qui sont susceptibles d'impacter les populations les plus vulnérables, y compris les enfants. Mais la part du budget allouée au développement social n'est pas de nature à assurer efficacement la protection des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables. Cette situation est accentuée par la baisse de la performance du MASM en matière d'exécution financière. D'où l'importance d'accroître les dépenses de protection sociale en vue de renforcer les programmes de protection sociale. En effet, la plupart des mécanismes de protection sociale créent des obligations coûteuses qui représentent un engagement contingent significatif pour l'État à long terme. Face à cette situation, l'identification d'autres sources de financements innovants pour l'exécution des mesures de protection sociale s'avère nécessaire. Il s'agit de recourir à la fiscalité, notamment la taxation de certains produits de grande consommation, et à la prospection d'autres modèles de financements innovants.



# IX.

## TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ (MS)

### IX.1. Principaux défis à relever au niveau du MS

Le Ministère de la Santé a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de santé, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement. L'objectif poursuivi est donc d'améliorer les conditions socio-sanitaires des familles sur la base d'un système intégrant les populations pauvres et indigentes. Cet objectif devra également contribuer à doter le pays d'un capital humain sain, compétent et compétitif.

L'analyse de quelques indicateurs du secteur de la santé permet d'apprécier les défis à relever pour l'atteinte de cet objectif.

#### **Le profil sanitaire fait état de la recrudescence de la morbidité et de la mortalité, notamment des femmes et des enfants**

Le profil sanitaire du Bénin reste toujours caractérisé par une morbidité élevée, essentiellement liée aux maladies transmissibles et aux anémies d'origine infectieuse et nutritionnelle. On remarque une montée spectaculaire des maladies non transmissibles, notamment l'hypertension artérielle, qui touche 13 % des femmes<sup>19</sup> et 16 % des hommes<sup>20</sup>, et le diabète qui affecte 1,1 % des femmes et 1,3 % des hommes (EDSB, 2017-2018). En ce qui concerne les maladies à potentiel épidémique, on note l'apparition périodique de foyers épidémiques de choléra, de méningite, de rougeole et de fièvre hémorragique à virus Lassa et plus récemment du nouveau coronavirus (COVID-19) apparu en Chine en 2019 et qui touche également le Bénin.

Selon l'EDSB 2017-2018, sur 1 000 enfants qui naissent, 55 décèdent avant d'atteindre leur premier anniversaire. Par ailleurs, on note que pour 1 000 enfants qui naissent, 96 décèdent avant d'atteindre leur cinquième anniversaire.

Bien que la couverture en infrastructures sanitaires se soit améliorée, beaucoup de femmes meurent en voulant donner la vie. Selon l'EDSB 2017-2018, le taux de mortalité maternelle (TMM) est de 391

<sup>19</sup> Femmes de 30 à 49 ans.

<sup>20</sup> Hommes de 30 à 64 ans.



décès maternels pour 100 000 naissances vivantes. Il faut noter que la mortalité maternelle reste encore à un taux très élevé quand on sait qu'avec les ODD, le niveau de cet indicateur doit être en dessous de 70 pour 100 000 naissances vivantes en 2030.

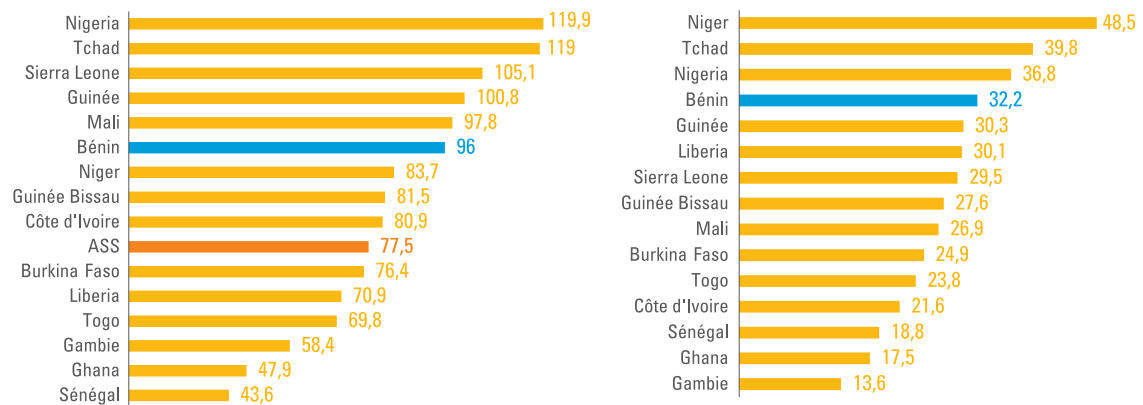
Malgré les progrès accomplis dans le domaine de la prévention et du traitement, les statistiques sanitaires nationales de 2019 révèlent que le paludisme se situe toujours au premier rang des affections et représente 44,7 % des motifs de recours aux soins dans les formations sanitaires ; ce chiffre est de 50,1 % chez les enfants de moins de 5 ans. Le paludisme constitue également la première cause d'hospitalisation tant pour la population en général que pour les enfants de moins de 5 ans, avec respectivement 30,4 % et 40,8 % des causes d'hospitalisation en 2019. Il constitue donc un problème majeur de santé publique au Bénin.

Selon les mêmes sources, l'accessibilité aux formations sanitaires de première référence est relativement satisfaisante avec un niveau de couverture d'environ 91,6 % en infrastructures. Mais l'utilisation des services et soins n'est pas encore optimale en raison des contraintes liées à l'accueil, l'insuffisance des ressources humaines de qualité et des ressources matérielles et le faible pouvoir d'achat des populations. En effet, le taux de fréquentation des services de santé reste faible (46,9 % en 2017), conséquence de la situation financière morose, du mauvais accueil et de la mauvaise qualité des soins de santé<sup>21</sup>. En revanche, la fréquentation des services de santé par les enfants de 0 à 5 ans s'est nettement améliorée avec un taux de 84 % contre une cible de 95 %.

Par ailleurs, la vaccination des enfants de 12 à 23 mois (âges auxquels ils devraient avoir reçu tous les vaccins du Programme Élargi de Vaccination) n'est pas reluisante. En effet, les résultats de l'EDSB 2017-2018 révèlent que 57 % de ces enfants ont reçu tous les vaccins de base, 51 % ont reçu tous les vaccins appropriés pour le groupe d'âge, tandis que 11 % des enfants n'ont reçu aucun vaccin.

La situation sanitaire des enfants est donc assez préoccupante au Bénin avec des taux de mortalité infantile et de malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans qui sont parmi les plus élevés de la CEDEAO, comme l'indique la figure 51 ci-après.

**Figure 51 : Taux de mortalité infantile (nombre de décès d'enfants de 0 à 5 ans pour 1 000 naissances vivantes, graphique de gauche) et taux de malnutrition chronique des enfants de 0 à 5 ans (%), pays de la CEDEAO (graphique de droite), 2018**



Source : World Development Indicators, Avril 2020 ; ASS : Afrique subsaharienne.

<sup>21</sup> DPPD MS, 2019-2021, p. 10.



Les ressources humaines, qui restent un facteur important dans l'atteinte des objectifs de santé, manquent tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Le Bénin enregistre huit agents qualifiés pour 10 000 habitants alors que la norme OMS est de 25 agents qualifiés pour 10 000 habitants. Le pays affiche également une pénurie en ce qui concerne certaines spécialités, malgré les 379 agents de santé qualifiés recrutés et mis à la disposition du secteur en 2018. Pour inverser la tendance actuelle en matière de disponibilité de ressources humaines qualifiées, il faudra œuvrer pour le recrutement sur poste en nombre suffisant de personnel qualifié. Un plan de recrutement 2017-2021 a été élaboré à cet effet. En attendant l'aboutissement de ce processus, la mise en place des relais communautaires de santé permettra de faire face à cette pénurie qui touche plus sévèrement les milieux ruraux. Pour inverser la situation décrite ci-dessus, le secteur doit relever de nombreux défis, dont :

- le renforcement des actions de promotion de la santé familiale ;
- l'amélioration de la prise en charge des indigents et la dynamisation des relais communautaires ;
- l'amélioration de la couverture des zones sanitaires en hôpitaux bien équipés et disposant de personnel qualifié ;
- le renforcement du fonctionnement des zones sanitaires ;
- le renforcement des actions de lutte contre les maladies affectant les pauvres ;
- la promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base ;
- la prise en compte des effets néfastes des changements climatiques.

## IX.2. Évolution du budget du MS

**Malgré la légère hausse du budget de la santé en 2020, sa part dans le budget de l'État est encore éloignée des normes en la matière et de la cible prévue dans le PC2D.**

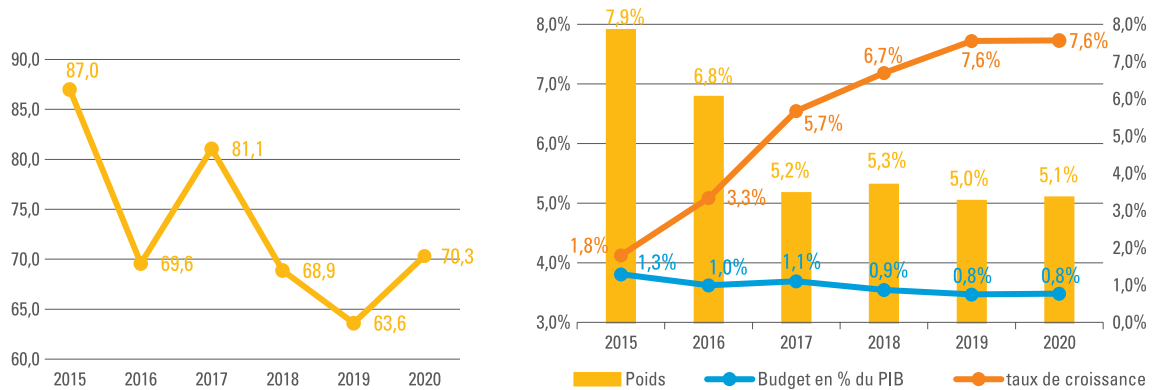
Les allocations budgétaires accordées au secteur de la santé pour l'année 2020 sont évaluées à 70,3 milliards de FCFA (127,8 millions d'USD) contre 63,6 milliards de FCFA en 2019, soit une hausse de 6,7 milliards de FCFA (cf. Figure 52).

Le budget du secteur de la santé s'est accru de 10,5 % entre 2019 et 2020. Cet accroissement est supérieur à celui du budget des secteurs sociaux (9,9 %) et du budget général (9,3 %). Il montre la volonté du Gouvernement d'inverser la tendance à la baisse du budget du secteur de la santé observée depuis 2015. En effet, la baisse des allocations budgétaires du secteur de la santé a toujours été observée depuis 2015, à l'exception de l'année 2017 où elles ont connu une hausse de 16,5 %. En 2016, la baisse a été de 27,9 % tandis qu'en 2018 et en 2019, le recul a été plus faible avec respectivement 15 % et 7,6 %.

Rapportée au budget général, la part du budget du Ministère de la Santé représente 5,1 % du budget général en 2020 contre 5 % en 2019. Cette part du budget de la santé dans le budget général est assez faible si on la compare à la norme fixée à 10 % par l'OMS et la recommandation de 15 % retenue dans l'accord d'Abuja (2001). Par ailleurs, la part du budget du secteur de la santé dans le budget de l'État n'atteint pas la cible de 7,1 % fixée dans le PC2D pour 2020. Il est vrai que le budget de ce secteur n'a pas pris en compte les dépenses de santé réalisées dans certaines structures de l'État comme celles du

secteur de l'éducation, de la défense et de la sécurité. Cette situation explique en partie la faible part de la santé dans le budget de l'État. Il serait utile de tracer ces dépenses pour apprécier les efforts du Gouvernement dans le secteur de la santé.

**Figure 52 : Évolution du budget du MS (en milliards de FCFA, graphique de gauche, et en % du PIB, graphique de droite), du taux de croissance et du poids du budget du MS dans le budget général (graphique de droite)**



Source : Lettres de notification du budget, 2015-2020.

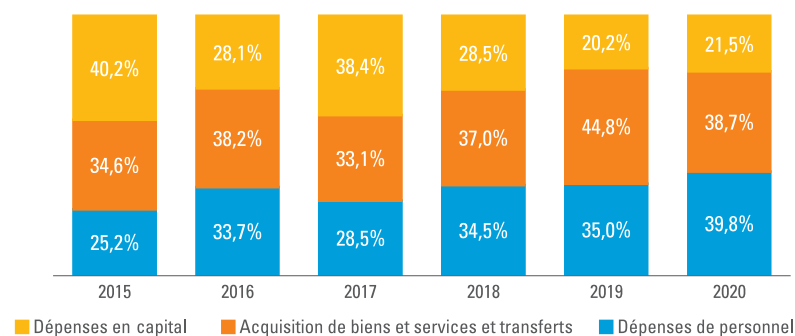
Rapporté à la richesse nationale, le budget de la santé en pourcentage du PIB est en baisse depuis 2015, à l'exception de 2017 (cf. Figure 52). Le budget 2020 de la santé représente 0,8 % du PIB contre 0,9 % en 2018 et 1,3 % en 2015. On constate que la part du budget de la santé baisse alors que le taux de croissance est en hausse.

### IX.3. Décomposition du budget du MS par nature économique

#### En 2020, les dépenses de personnel ont pris l'ascendant sur les autres natures de dépenses

La décomposition du budget de la santé par nature économique permet d'observer que pour l'année 2020, la part du budget consacrée aux dépenses de personnel s'est accrue, s'établissant à 39,8 % (28 milliards de FCFA) contre 35 % (22,3 milliards de FCFA) en 2019. La part des dépenses de personnel dans le budget du Ministère de la Santé est en hausse depuis 2018. Entre 2019 et 2020, cette hausse est de 5,7 milliards de FCFA, soit un accroissement de 25,6 %. Les dépenses en capital ont également connu une hausse de 2,3 milliards de FCFA, représentant un accroissement de 17,6 %, alors qu'elles avaient reculé un an plus tôt de 34,6 %. Ces dépenses représentent 21,5 % du budget du Ministère de la Santé en 2020 contre 20,2 % en 2019 (cf. Figure 53).

La hausse des dépenses de personnel et des dépenses en capital a entraîné une baisse des dépenses courantes hors dépenses de personnel destinées à l'achat des biens et services et aux transferts. Cette baisse est évaluée à 1,3 milliard de FCFA, soit 4,4 %. Les dépenses courantes hors dépenses de personnel représentent le deuxième poste de dépenses du budget de la santé en 2020 avec une part représentant 38,7 % du budget contre 44,8 % en 2019. En conséquence, les dépenses de fonctionnement (personnel, achat de biens et services et transferts) ont baissé entre 2019 et 2020, passant de 79,8 % du budget à 78,5 %.

**Figure 53 : Répartition du budget du Ministère de la Santé par nature économique (en %)**

Source : Lettres de notification des crédits (2015-2020), calculs des auteurs.

L'accroissement du niveau global des prévisions de dépenses entre 2019 et 2020 s'explique par la hausse des dépenses d'investissements et surtout des dépenses de personnel.

## IX.4. Sources de financement du MS

### Un accroissement du financement extérieur des dépenses d'investissements du Ministère de la Santé

En analysant le budget du Ministère de la Santé, on constate qu'il est financé à 89,5 % par les ressources domestiques en 2020 contre 91,8 % en 2019. Cette baisse du niveau de financement de la santé sur ressources intérieures entre 2019 et 2020 s'explique par l'accroissement de 42,2 % du financement extérieur dont le montant est passé de 5,2 à 7,4 milliards de FCFA. La part des ressources intérieures dans le financement de la santé s'est accrue entre 2017 et 2019, passant de 78,6 % en 2017 à 80,2 % en 2018 pour s'établir à 91,8 % en 2019. En conséquence, les financements extérieurs ont connu une baisse significative sur la période, passant de 17,3 milliards de FCFA en 2017 à 5,2 milliards en 2019.

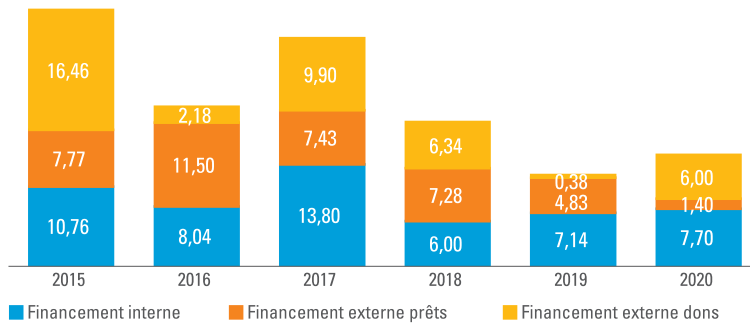
En ce qui concerne les dépenses en capital, elles sont financées à 51 % (7,7 milliards de FCFA) sur les ressources intérieures en 2020 contre 57,8 % (7,14 milliards de FCFA) en 2019 (cf. Figure 54). Entre 2015 et 2018, les investissements sur financement extérieur ont représenté la proportion la plus importante du Programme d'Investissement Public (PIP) du Ministère de la Santé. Ces investissements sont passés de 69,2 % (24,2 milliards de FCFA) des dépenses d'investissement à 69,4 % (13,6 milliards de FCFA) entre 2015 et 2018. Cela constitue un risque important dans la mesure où les investissements dans la qualité de l'offre des services de santé et le renforcement de leurs capacités sont tributaires de la disponibilité de ces ressources extérieures. Mais cette tendance s'inverse depuis 2019 qui a vu la part des ressources extérieures dans les investissements de la santé chuter à 42,2 %, même si l'on note que cette part a de nouveau augmenté en 2020 pour s'établir à 49 %.

Il faut mentionner que les ressources extérieures ci-dessus sont des ressources prises en compte et programmées dans le cadrage budgétaire. Cependant, il existe un volume important de ressources extérieures hors cadrage budgétaire investies dans le cadre du développement sanitaire. Lesdites ressources sont souvent gérées par des agences d'exécution autonomes mises en place par les PTF et qui travaillent en collaboration avec les structures étatiques. La traçabilité desdites ressources est

souvent assurée dans les rapports d'auto-évaluation ou de performance du secteur. Le défi majeur est d'assurer la remontée de l'exhaustivité de ces ressources pour mieux appréhender les dépenses de santé.

En décomposant le financement des investissements sur ressources extérieures, on constate que les prêts, qui en représentaient la part la plus importante en 2018 (53,5 %) et en 2019 (92,8 %), ont baissé et n'en représentent plus que 18,9 % en 2020. Les dons ont donc enregistré une hausse de 5,6 milliards de FCFA, passant de 380 millions de FCFA en 2019 à 6 milliards en 2020.

**Figure 54 : Sources de financement des investissements du Ministère de la Santé (en milliards de FCFA)**



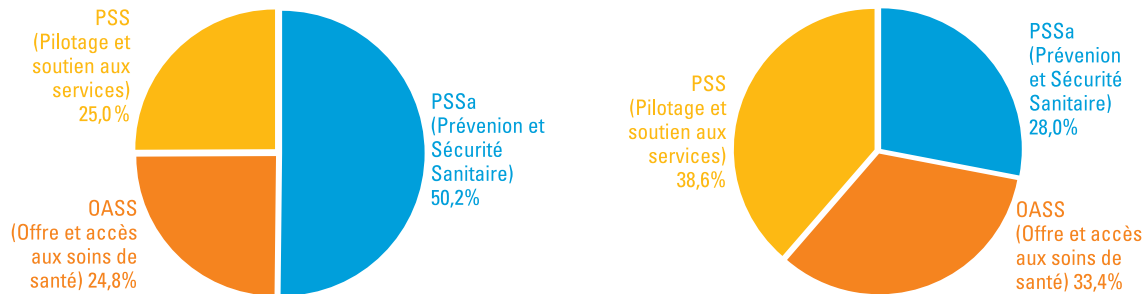
Source : PIP MS (2015-2020), calculs des auteurs.

## IX.5. Répartition du budget du secteur de la santé par politique publique

Le Document de Programmation Pluriannuelle des dépenses (DPPD) du Ministère de la Santé permet d'analyser la répartition du budget par politique publique à travers les programmes budgétaires et les actions qui les composent. Le budget du Ministère de la Santé est découpé depuis 2019 en trois programmes, à savoir : le programme 1 « Pilotage et Soutien aux Services (PSS) », dont la dotation représente 25,0 % du budget du secteur, le programme 2 « Prévention et Sécurité Sanitaire (PSSa) », qui reçoit 50,2 % des ressources, et le programme 3 « Offre et Accès aux Soins de Santé (OASS) » avec une dotation qui représente 24,8 % du budget du secteur. Le programme PSS accapare la plus grande partie du budget à cause des salaires du personnel qui représentent 57,3 % des dotations de ce programme. Lorsqu'on considère les dotations hors dépenses de personnel, la dotation des trois programmes est plus équilibrée avec 38,6 % pour le programme 1, 28,0 % pour le programme 2 et 33,4 % pour le programme 3, comme l'illustre le graphique 55 ci-après.



Figure 55 : Dotation des programmes du secteur de la santé (totale à gauche, hors dépenses de personnel à droite)



Source : DPPD 2020-2022, MS.

## IX.6. Répartition du budget du MS par actions

La répartition présentée dans cette section ne prend pas en compte le programme Pilotage et Soutien aux Services. Pour l'atteinte de l'objectif du programme 2, trois actions ont été retenues, à savoir : (i) promotion de l'hygiène et de l'assainissement ; (ii) santé de la reproduction ; et (iii) lutte contre la maladie. En ce qui concerne, le programme 3, les quatre actions identifiées pour l'atteinte des objectifs sont : (i) développement hospitalier ; (ii) développement des zones sanitaires ; (iii) renforcement de l'assistance médicale aux pauvres, indigènes et couches vulnérables ; et (iv) disponibilité des produits de santé. Les graphiques permettent d'apprécier la part du budget qui sera consacrée à la mise en œuvre de ces actions hors dépenses de personnel.

Entre 2018 et 2019, la part des ressources allouées aux différentes actions s'est accrue, à l'exception des actions liées au « développement hospitalier », dont la dotation a baissé de 31 % à 12 %, et à la « promotion de l'hygiène et de l'assainissement » dont la part est restée la même (1 %). La part du budget allouée à la lutte contre la maladie (32 % en 2018 et 36 % en 2019) reste la plus importante, suivie du renforcement de l'assistance médicale aux pauvres, indigents et couches vulnérables (14 % en 2018 et 18 % en 2019) et de la santé de la reproduction (8 % en 2018 et 14 % en 2019). La priorisation de ces trois actions est conforme aux défis du secteur.

Le Gouvernement s'est engagé à améliorer la couverture vaccinale à travers la mise en place du Programme Élargi de Vaccination (PEV). Les ressources allouées au PEV sont évaluées à 1,19 milliard de FCFA en 2020 contre 1,16 milliard de FCFA en 2019, soit un accroissement de 2,1 %. Malgré cette légère hausse des ressources allouées au PEV, la part des allocations budgétaires du PEV dans le budget de la santé est restée stable sur la période 2017-2020, autour de 1,7 %.

## IX.7. Exécution du budget du MS

### Un niveau d'exécution du budget de la santé en baisse

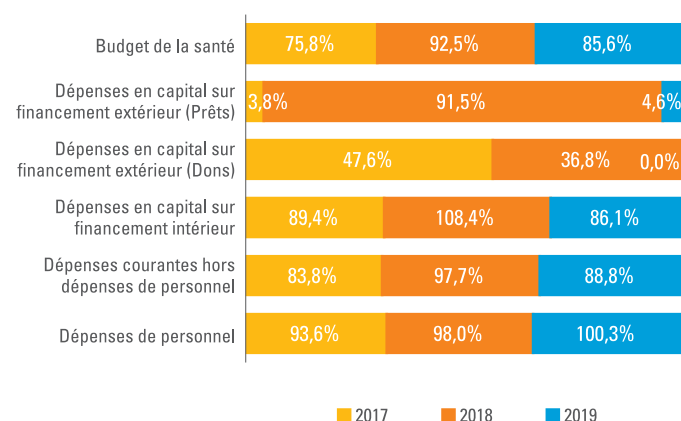
En matière d'exécution de son budget, le Ministère de la Santé a enregistré une performance plus faible en 2019 qu'en 2018. En effet, selon le rapport d'exécution du budget au 31 décembre 2019 (Direction Générale du Budget du Ministère de l'Économie et des Finances), sur un budget de 63,6 milliards de FCFA en 2019, 54,5 milliards de FCFA ont été engagés, soit un écart de 9,1 milliards de FCFA. La part des allocations budgétaires de la santé non exécutées représente 14,4 % du budget voté pour le secteur en 2019 contre 7,5 % (5,2 milliards de FCFA) en 2018. La crédibilité du budget, qui est appréciée à l'aune de l'écart entre le budget voté et les dépenses exécutées, est donc plus faible en 2019 qu'en 2018.

Le taux d'exécution du budget du Ministère de la Santé, base engagement, est donc de 85,6 % en 2019 contre 92,5 % en 2018.

La baisse du taux d'exécution du budget de la santé est imputable à la faible consommation des dépenses en capital et des dépenses courantes hors dépenses de personnel. Le taux d'exécution des dépenses courantes hors dépenses de personnel s'est établi à 88,8 % en 2019 contre 97,7 % en 2018. En ce qui concerne les dépenses d'investissements, leur taux d'exécution, base engagement, s'établit à 51,6 % en 2019 contre 79 % en 2018. Près de 6 milliards de FCFA prévus dans le cadre des investissements en matière de santé n'ont pas été exécutés, privant ainsi les populations d'infrastructures d'accueil pour une prise en charge sanitaire plus adéquate.

La faiblesse du niveau d'exécution du budget d'investissement de la santé en 2019 est imputable à la non-consommation des dons et à la faible consommation des prêts (4,6 %), comme l'indique la figure 56 ci-après.

**Figure 56 : Taux d'exécution financière du budget de la santé par nature économique, base engagement**

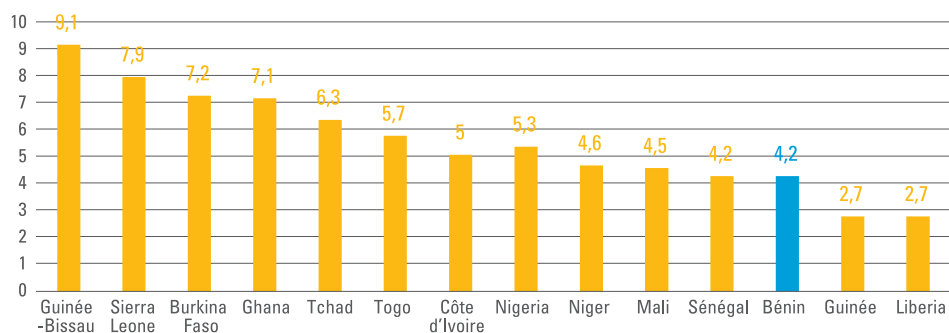


Source : Rapport au 31 décembre 2017-2019 du budget de l'État.

En dehors des dépenses de personnel, dont le taux d'exécution s'est amélioré depuis 2017, passant de 93,6 % en 2017 à 100,3 % en 2019, tous les autres postes de dépenses ont connu une performance plus faible en 2019 comparativement à 2018.

Compte tenu de la faiblesse des dotations budgétaires du Ministère de la Santé et du niveau d'exécution du budget de ce secteur, le Bénin fait partie des pays qui ont les ressources intérieures de santé les plus faibles. Le graphique ci-après montre que le Bénin est en queue de peloton des pays de la CEDEAO par rapport au niveau de priorité accordé au secteur de la santé (cf. Figure 57).

**Figure 57 : Dépenses de santé sur ressources intérieures en % des dépenses totales de l'État, pays de la CEDEAO, 2018**



Source : World Development Indicators (Banque Mondiale), mise à jour au 9 avril 2020.

Il faut que le secteur de la santé, face aux défis sans cesse croissants, bénéficie encore d'une attention plus soutenue de la part de l'État. En retour, le secteur devra améliorer le taux global d'utilisation des crédits alloués pour drainer le financement de la communauté internationale et des collectivités locales. Mieux, pour plus de visibilité dans la mise en œuvre des différentes interventions et pour mieux appréhender la problématique du financement du secteur, la stratégie nationale de financement de la santé en cours de mise en œuvre et la réflexion achevée sur les mécanismes de financement innovants permettront la mise en route d'une dynamique d'accès et de couverture des populations les plus démunies avec l'opérationnalisation du volet « Assurance maladie » du programme Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) piloté par le ministère en charge des affaires sociales.









# TENDANCES D'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS ET EXÉCUTIONS BUDGÉTAIRES CONSACRÉES À L'EAU, L'HYGIÈNE ET L'ASSAINISSEMENT (EHA)

## X.1. Principaux défis en matière d'EHA

### **Une ambition en matière d'accès à l'eau et aux services d'hygiène et d'assainissement qui confirme la volonté du Gouvernement pour la réalisation de l'ODD 6**

L'ambition du Gouvernement du Bénin en matière d'accès des populations à l'eau potable et aux services d'hygiène et d'assainissement est clairement affichée dans le programme d'action du Gouvernement. En effet, dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie des populations, le Gouvernement ambitionne d'assurer l'accès à l'eau potable pour toute la population du Bénin à l'horizon 2021<sup>22</sup>. Cette ambition est en cohérence avec l'un des objectifs du PND qui envisage d'assurer à toute la population du Bénin un accès à l'eau potable de façon équitable, durable et de qualité, à un coût abordable à l'horizon 2021. La réalisation de cette ambition confirmera les efforts du Bénin dans la réalisation de l'ODD 6 consacré à l'accès de tous à l'eau, à l'assainissement et à la gestion durable des ressources en eau.

### **Mais le niveau des indicateurs est révélateur des importants défis à relever pour atteindre les objectifs fixés**

Le Gouvernement, avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, a réussi à atteindre en 2015 l'Objectif n° 7 du Millénaire pour le Développement (OMD 7) relatif à l'eau. Mais, selon le rapport national 2020 de suivi des ODD, depuis 2015, le taux de desserte en eau potable en milieu urbain a connu une lente progression, passant de 53 % en 2015 à 57,9 % en 2018 avant de s'établir à 62 %<sup>23</sup> en 2019. Cela s'explique par le branchement de près de cent mille nouveaux abonnés au réseau de distribution de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB). S'agissant du taux de desserte en eau potable en milieu rural, il a connu une tendance baissière, passant de 42,7 % en 2015 à 40,4 % en 2018, et atteindrait les 37 % en 2019. Cette baisse s'explique par le faible rythme de réalisation de nouveaux points d'eau depuis 2015, qui ne suit pas celui de l'accroissement de la population. Toutefois, l'achèvement des différents projets d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) en cours en milieu

<sup>22</sup> Programme d'Actions du Gouvernement (PAG, 2016-2021).

<sup>23</sup> Données provisoires, Rapport de suivi de la mise en œuvre des ODD, mars 2020.

rural améliorera très significativement le taux de desserte. Les taux de desserte réalisés sont encore très loin de la valeur cible de 100 % à l'horizon 2030.

Les progrès dans le domaine de l'assainissement ont été moins importants. Selon l'EDSB V, la proportion de la population qui utilise des installations sanitaires améliorées est de 13 % en 2018 contre 6 % en 2006. Cette proportion est nettement plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural (22 % contre 6 %). Selon la même source, 57,5 % de la population pratique la défécation à l'air libre (DAL) en 2018.

Le lavage des mains est une action hygiénique importante qui permet d'éviter la transmission de germes cutanés et qui a donc des implications sur la santé de tous les membres du ménage, en particulier sur celle des enfants. Les résultats de l'EDSB V révèlent que dans 55 % des cas, les ménages disposent d'un endroit pour se laver les mains qui a, en outre, été observé. Dans la majorité des cas (46 %), cet endroit est mobile contre 9 % pour un endroit fixe. Parmi les ménages dont l'endroit pour se laver les mains a été observé, plus de la moitié (57 %) ne disposaient ni d'eau, ni de savon, ni d'un autre produit nettoyant. Cette proportion est de 34 % dans le Littoral contre 83 % dans l'Atacora. Ces statistiques ne sont pas de nature à faciliter l'observance du lavage des mains, indispensable pour réduire la transmission de la COVID-19.

Pour la gestion 2020, les interventions devront porter sur : i) l'accès à l'eau potable pour l'ensemble de la population rurale et semi-urbaine ; ii) le développement des capacités de production et de distribution en milieu urbain et périurbain ; iii) la modernisation et le développement de l'exploitation responsable des ressources hydrologiques ; et iv) la promotion de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) afin de réduire les conflits liés à l'usage de l'eau et sa diminution.

## X.2. Cadre institutionnel de mise en œuvre de l'EHA

### Plusieurs ministères sont en charge des questions liées à l'EHA

La mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'accès à l'eau et aux services d'hygiène et d'assainissement est partagée entre trois ministères, à savoir : le Ministère de l'Eau et des Mines (MEM), le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) et le Ministère de la Santé (MS). Ces ministères sont appuyés par le Ministère du Plan et du Développement et le Ministère de l'Économie et des Finances.

La mission du MEM couvre toutes les questions relatives à l'eau et, dans une certaine mesure, l'évacuation des eaux usées. Ses attributions relatives à l'eau couvrent, entre autres :

- la définition et la mise en œuvre de la politique et des réglementations en matière de gestion du domaine public de l'eau ;
- la veille stratégique, en collaboration avec tous les acteurs du secteur de l'eau, et la mise en œuvre des stratégies d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et d'évacuation des eaux usées, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain ;
- la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau et la mise en place des organes afférents ;
- la promotion de la mise en place des infrastructures de mobilisation des ressources en eau et de contrôle de la qualité de l'eau.

En ce qui concerne le MCVDD, sa mission principale est la définition, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de l'État en matière d'habitat, de développement urbain, de mobilité urbaine, de cartographie, de géomatique, d'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de gestion des effets des changements climatiques, de reboisement, de protection des ressources naturelles et forestières, de préservation des écosystèmes, de protection des berges et des côtes. Cette mission est conforme à sa vision de « faire du Bénin, à l'horizon 2025, un pays vert au cadre de vie assaini, attractif et porteur de croissance économique ». À cet effet, ses attributions en lien avec l'assainissement concernent la mise en œuvre des procédures et mesures d'amélioration de la qualité du cadre de vie et de lutte contre toutes les formes de pollutions à travers la politique nationale de l'environnement, la stratégie nationale de gestion des déchets et le guide de la gestion des déchets.

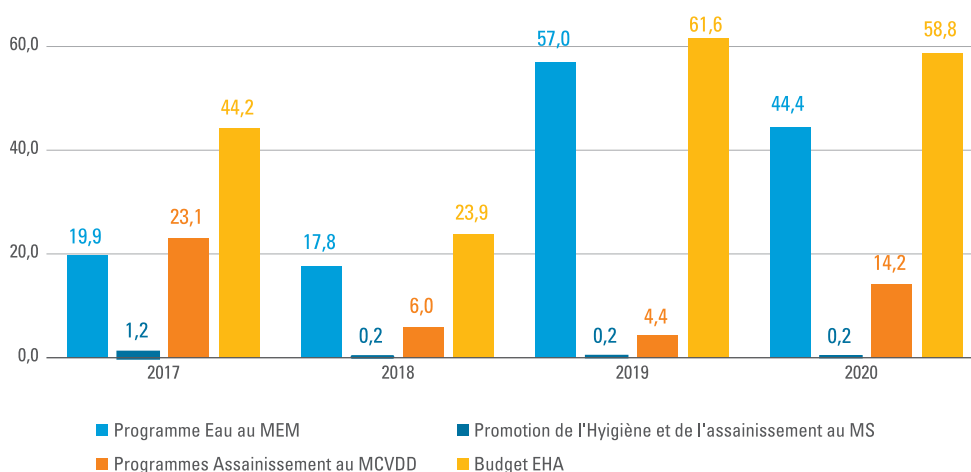
S'agissant du Ministère de la Santé, sa mission couvre l'amélioration des conditions socio-sanitaires des familles sur la base d'un système intégrant les populations pauvres et indigentes. À ce titre, il est chargé de la promotion de l'hygiène, de l'assainissement et de la santé préventive à travers la viabilisation et l'assainissement du milieu de vie et la communication pour un changement de comportement.

### X.3. Évolution du budget de l'EHA

#### Un recul des dotations budgétaires de l'EHA en 2020 imputable à la baisse du budget alloué au Programme Eau

Pour la gestion 2020, le budget global alloué à l'EHA est de 58,8 milliards de FCFA contre 61,6 milliards de FCFA en 2019, soit un recul de 4,6 % (cf. Figure 58). Comparativement à 2017 et 2018, l'effort du Gouvernement en matière d'allocation budgétaire au secteur de l'EHA a été assez important. En effet, le budget de l'EHA était de 44,2 milliards de FCFA en 2017 et de 23,9 milliards de FCFA en 2018. Entre 2017 et 2020, le budget de l'EHA a donc progressé de 33 %.

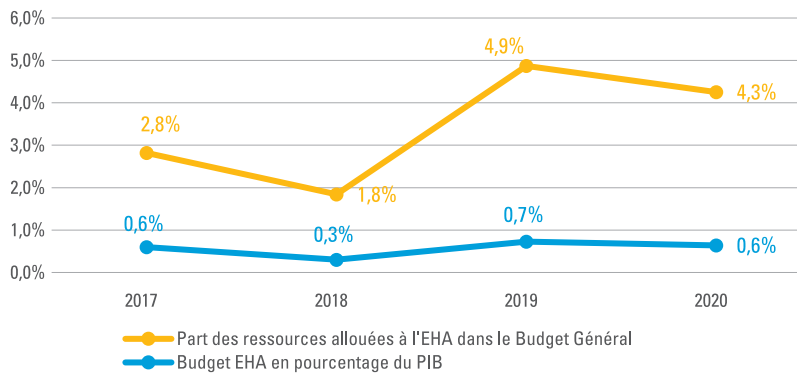
Figure 58 : Évolution des allocations budgétaires au secteur de l'EHA (en milliards de FCFA)



Source : Budgets (2017-2020) du MEM, du MS et du MCVDD, calculs des auteurs.

En 2020, le budget de l'EHA représente 4,3 % du budget général contre 4,9 % en 2019. En pourcentage du PIB, les allocations budgétaires de l'EHA représentent environ 0,6 % du PIB en 2020 contre 0,7 % un an plus tôt (cf. Figure 59).

**Figure 59 : Évolution de la part de l'EHA dans le budget général et du budget de l'EHA en % du PIB**



Source : Lois de finances (2017-2020), DPPD MEM (2017-2019 à 2020-2022), calculs des auteurs.

Les ressources destinées à l'hygiène et l'assainissement ont baissé de 18,4 milliards de FCFA, passant de 24,7 à 6,3 milliards de FCFA, soit un recul de 74,3 % entre 2017 et 2019. En 2020, elles ont progressé de 8 milliards de FCFA pour s'établir à 14,4 milliards de FCFA, soit un accroissement de 126,6 %. Rapportées au budget général, les allocations budgétaires de l'hygiène et de l'assainissement représentent 1 % du budget général en 2020 contre 0,5 % en 2019, mais 1,6 % en 2017. Le budget de l'hygiène et de l'assainissement représente 0,2 % du PIB en 2020 alors que les pays africains ont décidé en 2015 d'« établir et faire le suivi des lignes budgétaires dédiées à l'hygiène et l'assainissement qui augmentent annuellement afin d'atteindre l'objectif minimum de 0,5 % du PIB d'ici 2020 »<sup>24</sup>, ce qui n'est donc pas encore le cas au Bénin.

#### X.4. Décomposition du budget de l'EHA par nature économique

En analysant le budget de l'EHA par nature de dépenses, on constate qu'en 2020, les dépenses en capital ont reçu 99,6 % du budget, contre 99,5 % en 2019. Les dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel et dépenses courantes hors dépenses de personnel) représentent moins de 1 % du budget de l'EHA depuis 2019. Cette situation s'explique par le fait que les investissements de l'EHA se font à travers différents projets/programmes pour lesquels les dépenses de fonctionnement ont été considérablement réduites.

<sup>24</sup> Déclaration de Ngor au cours de la Conférence régionale sur l'hygiène et l'assainissement en Afrique (African4) qui s'est tenue du 25 au 27 mai 2015 à Dakar et a été organisée par le gouvernement du Sénégal avec l'appui du Conseil des ministres africains de l'eau et l'assainissement (AMCOW).



**Tableau 7 : Répartition du budget de l'EHA par nature économique**

Type de dépenses	2017	2018	2019	2020
Dépenses de personnel	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,2 %
Dépenses courantes hors dépenses de personnel	0,4 %	0,9 %	0,2 %	0,2 %
Dépenses en capital	98,9 %	98,3 %	99,5 %	99,6 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Base de données EHA 2017-2020, calculs des auteurs.

## X.5. Contribution des ministères aux allocations budgétaires en faveur de l'EHA

### Le Ministère de l'Eau et des Mines apporte la plus grande contribution financière au budget de l'EHA

Comme indiqué plus haut, trois ministères contribuent à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement. En matière de financement de l'EHA sur la période 2017-2020, le Ministère de l'Eau et des Mines (MEM) arrive en tête avec une contribution moyenne de 34,7 milliards de FCFA, soit 74 % du budget. Il est suivi du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) avec une dotation budgétaire moyenne de 11,9 milliards de FCFA, soit 25 % du budget. Le Ministère de la Santé arrive en dernière position avec 1 % du budget de l'EHA, soit 400 millions de FCFA. En 2020, le MEM arrive toujours en tête avec une contribution de 44,4 milliards de FCFA, soit 75,5 % du budget, contre 92,5 % (57 milliards de FCFA) en 2019. Depuis 2017, la contribution du MEM a toujours représenté au moins la moitié du budget de l'EHA. Le deuxième contributeur au financement de l'EHA en 2020 demeure le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) avec une dotation de 14,2 milliards de FCFA, soit 24,2 % du budget, contre 7,2 % en 2019. Le Ministère de la Santé présente la plus faible contribution au financement de l'EHA. Sa contribution est évaluée à 150 millions de FCFA en 2020, soit 0,3 % du budget de l'EHA.

En ce qui concerne le MCVDD, sa contribution se fait à travers cinq projets/programmes dont les budgets sont présentés dans le tableau ci-après.

**Tableau 8 : Allocations budgétaires (en milliards de FCFA) des projets et programmes d'assainissement du MCVDD**

Intitulés des projets/programmes	2017	2018	2019	2020
Projet de modernisation du système de collecte et de gestion des déchets dans le Grand Nokoué	0,75	0,5	0,05	7,5
Assainissement pluvial de Cotonou	12,5	0,975	2,1	3,0
Projet d'assainissement pluvial des villes secondaires	0	0	0,301	3,6343
Aménagement des berges des lagunes de Cotonou et de Porto-Novo	5,125	1,0	0	0
FADeC – Assainissement des villes à statut particulier	4,7475	3,5	1,96	0,1
Total Programmes d'assainissement du MCVDD	23,1225	5,975	4,411	14,2343

Source : Budget des MS, MEM, MCVDD (2017-2020).

Les budgets des différents projets/programmes d'assainissement du MCVDD ont reculé entre 2017 et 2019. En 2020, ces budgets ont vu leurs dotations augmenter, à l'exception de ceux des programmes d'aménagement des berges des lagunes de Cotonou et de Porto-Novo (programmes clôturés) et du FADeC investissement.

Les principales actions financées par le Ministère de l'Eau et des Mines sont présentées dans le tableau 9 ci-après.

**Tableau 9 : Évolution du financement des principales actions du Programme Eau (en milliards de FCFA)**

Principales actions	2017	2018	2019	2020
Gestion intégrée des ressources en eau	0,77	3,08	8,97	5,95
Eau potable en milieu urbain et périurbain	6,36	5,93	22,65	19,77
Eau potable en milieu rural	10,48	8,04	23,40	18,67
Assainissement des eaux usées et excréta	0,40	0,50	1,74	0,00
Coordination et régulation du secteur eau	1,85	0,21	0,21	0,00
Total Programme Eau	19,86	17,75	56,97	44,39

Source : DPPD MEM (2017-2020), calculs des auteurs.

Les actions qui reçoivent les financements les plus importants sont celles liées à l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, périurbain et en milieu rural. Ces actions ont été dotées d'un budget de 38,4 milliards de FCFA en 2020, soit 86,6 % des dotations budgétaires du Programme Eau, contre 46 milliards de FCFA, représentant 80,8 % des dotations budgétaires du Programme Eau en 2019. Les actions liées à l'assainissement des eaux usées et excréta et à la coordination du secteur eau reçoivent les plus faibles dotations. Cette situation s'expliquerait par le fait que les programmes d'assainissement d'envergure sont financés sur le budget du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable.

### **La part du budget de l'EHA transférée aux communes a baissé de 14,4 points de pourcentage entre 2018 et 2020**

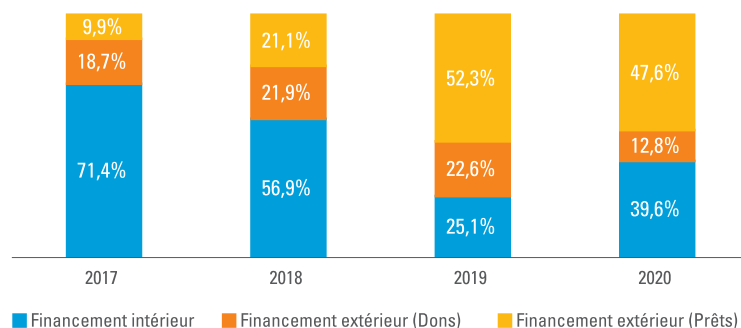
La part du budget de l'EHA transférée aux communes a connu un repli entre 2017 et 2020, passant de 4,7 milliards de FCFA à 100 millions de FCFA. La part des ressources de l'EHA transférée aux communes est ainsi passée de 14,6 % en 2018 à 0,2 % en 2020, contre 3,2 % en 2019.

## **X.6. Sources de financement des services d'approvisionnement en eau, hygiène et assainissement**

### **Un financement de l'EHA assuré à 60,4 % sur ressources extérieures en 2020**

L'analyse des sources de financement de l'EHA montre une prépondérance du financement intérieur qui en assure respectivement 71,4 % et 56,9 % du financement en 2017 et 2018. Viennent ensuite les dons avec une part représentant 18,7 % du financement en 2017 et 21,9 % en 2018. Sur la même période, les prêts ont contribué au financement de l'EHA à hauteur de 9,9 % en 2017 et 21,1 % en 2018 (cf. Figure 60).

Figure 60 : Sources de financement de l'EHA



Source : Base de données de l'EHA (2017-2020), calculs des auteurs.

Entre 2019 et 2020, la situation s'est inversée, le financement extérieur est devenu plus important avec une part de 60,4 % du budget de l'EHA en 2020 contre 74,9 % un an plus tôt. Cette prépondérance des ressources extérieures s'explique par un accroissement de la part des prêts qui s'est établie à 52,3 % en 2019 avant de baisser de 4,7 points de pourcentage pour assurer 47,6 % du financement de l'EHA en 2020.

## X.7. Exécution du budget de l'EHA

### Un niveau d'exécution des dotations budgétaires de l'EHA assez faible, mais qui s'améliore progressivement

Les performances du pays en matière d'exécution du budget alloué aux interventions dans le domaine de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement ne sont pas assez reluisantes. Mais sur la période 2017-2019, le niveau d'exécution s'est amélioré, passant de 18,7 % en 2017 à 20,8 % en 2018, puis 38,8 % en 2019. Les taux d'exécution les plus faibles ont été observés au niveau du Programme Assainissement du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (cf. Tableau 10).

Tableau 10 : Exécution du budget de l'EHA (en milliards de FCFA)

Programmes	2017				2018				2019			
	DI	DF	Eng.	Taux	DI	DF	Eng.	Taux	DI	DF	Eng.	Taux
Programme Eau/MEM	19,86	28,84	7,80	27,1%	17,75	20,46	4,40	21,5%	56,97	32,14	13,30	41,4%
Programme Assainissement/MCVDD	23,12	18,13	0,92	5,1%	5,98	0,00	0,00	0,0%	4,41	2,15	0,00	0,0%
Programme Hygiène et Assainissement/MS	1,22	0,12	0,08	68,1%	0,20	0,99	0,07	6,9%	0,20	0,10	0,05	49,9%
Total	44,20	47,09	8,80	18,7%	23,93	21,45	4,47	20,8%	61,58	34,39	13,35	38,8%

Source : DPPD MS (2017-2019, 2018-2021, 2020-2022) pour les DI, Point SIGFiP/DGB pour les DF et Engagement.

DI : Dotation initiale; DF : Dotation finale; Eng. : Engagement

Le taux d'exécution des dépenses relatives à l'EHA est assez faible et mérite d'être amélioré pour atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement d'assurer d'ici 2021 l'accès universel des populations à l'eau.

Par ailleurs, l'écart entre la dotation finale et le montant engagé représente 79,2 % de la dotation finale en 2018 contre 81,3 % en 2017. Au 31 décembre 2019, cet écart est de 21 milliards de FCFA, représentant 61,2 % de la dotation finale. Ainsi, la crédibilité de l'exécution du budget de l'EHA s'améliore entre 2017 et 2019.









# CONCLUSION

Conscient qu'investir dans les secteurs sociaux permet d'assurer à long terme le bien-être des enfants auquel il a souscrit en signant la Convention des Droits de l'Enfant, le Bénin a choisi de se doter d'un capital humain sain, compétent et compétitif. Pour cela, le pays s'est engagé, à travers son Plan National de Développement, à allouer 36,7 % de ses dépenses aux secteurs sociaux, dont 24,5 % pour l'éducation, 7,1 % pour la santé et 2,2 % pour le développement social et culturel à partir de 2020. Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à respecter les recommandations du Partenariat Mondial pour l'Éducation, de l'OMS et l'accord d'Abuja sur le budget de la santé. Le pays est aussi partie à la Déclaration de Ngor sur l'hygiène et l'assainissement qui recommande d'allouer au moins 0,5 % du PIB au secteur de l'hygiène et de l'assainissement à partir de 2020.

La présente analyse a permis d'apprécier les efforts du Gouvernement dans la mise en place des politiques et stratégies pour le respect de ses engagements et dans l'allocation et l'utilisation efficace des ressources allouées aux secteurs sociaux. L'analyse révèle que les réformes engagées par le Gouvernement du Bénin ont permis la poursuite de la croissance économique, la maîtrise de l'inflation et la réduction du déficit budgétaire qui respecte désormais les normes de l'UEMOA. Mais la pression fiscale est encore trop faible pour permettre la mobilisation optimale des ressources nécessaires pour le financement de l'économie en général et des secteurs sociaux en particulier. En conséquence, le taux d'accroissement des recettes a baissé et les recettes hors dons représenteraient 13,3 % du PIB en 2020, loin de la cible de 22,3 % du PIB projetée à partir de 2022 dans les objectifs économiques chiffrés du Plan National de Développement. Le taux d'accroissement des dépenses et prêts nets a également baissé, passant de 21,3 % en 2017 à 6,9 % en 2019 ; il est estimé à 5,3 % en 2020. Le budget de l'État en pourcentage du PIB est donc en baisse entre 2017 et 2020, passant de 23 % à 16,2 %. Sur cette période, les dépenses d'investissements représentent le premier poste de dépenses de l'État avec plus du tiers du budget ; ces dépenses sont suivies des dépenses courantes hors dépenses de personnel et des dépenses de personnel. Les charges financières de la dette représentent le dernier poste de dépenses, mais elles se sont accrues, passant de 6,1 % du budget de l'État en 2017 à 11,2 % en 2019, avant de s'établir à 10,9 % en 2020. Mais en dépit de la progression des dépenses en capital, le taux d'investissement serait de 28,2 % en 2020, loin de la cible de 33 % prévue dans les objectifs chiffrés du PND. En matière de finances locales, on note un accroissement des ressources transférées aux communes de 14,3 % entre 2017 et 2020, attribuable à la hausse de la contribution des PTF qui est passée de 1 à 19,4 milliards de FCFA sur la même période.

La définition des secteurs sociaux dans cette analyse a intégré le Programme Eau et prend en compte la santé, l'éducation, l'environnement, les loisirs et le sport, la protection sociale, l'eau, l'hygiène et l'assainissement. En moyenne, plus du tiers des dépenses de l'État sont consacrées aux secteurs sociaux. La part relative des dépenses publiques liées aux secteurs sociaux a très peu varié entre 2017 et 2019, passant de 34,7 % à 36,7 % ; elle afficherait une part de 36,1 % en 2020. Le volume des dépenses publiques sociales a augmenté entre 2018 et 2020, passant de 458,6 à 536 milliards de FCFA, soit un accroissement de 16,9 %. En 2020, le budget des secteurs sociaux a crû plus vite que celui du budget



de l'État. Seul le budget de l'éducation a crû moins vite que le budget de l'État (8,3 %) et le budget des secteurs sociaux (9,9 %) en 2020. Le budget du secteur de la santé et celui des affaires sociales ont progressé plus vite que le budget de l'État et celui des secteurs sociaux avec des taux d'accroissement de 10,5 % et 24,8 % respectivement. En ce qui concerne les dépenses dédiées aux secteurs sociaux sensibles aux enfants (éducation, santé et affaires sociales), elles ont connu un accroissement de 1,8 % entre 2018 et 2020 tandis que leur part dans le budget de l'État a enregistré une baisse, passant de 24,7 % à 23,7 % sur la même période. Quant aux dépenses destinées aux autres secteurs sociaux (environnement, eau et assainissement, loisirs et sports), leur dotation budgétaire s'est accrue de 63,6 % et leur part dans le budget de l'État est passée de 8 % à 12,3 % sur la même période.

En matière d'exécution du budget de l'État, on note une baisse des performances due au faible niveau d'exécution des dépenses en capital. Le niveau d'exécution du budget des secteurs sociaux est plus faible que celui du budget de l'État et celui des autres secteurs de la classification fonctionnelle. En 2019, les performances de l'éducation en matière d'exécution financière se sont améliorées, alors que celles de la santé et des affaires sociales se sont dégradées. Globalement, le niveau d'exécution des dépenses en capital est plus faible, particulièrement au niveau du secteur de la santé.

La crédibilité du budget de l'État est plus faible en 2019 comparativement à 2018. L'écart entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses réelles de l'État est passé de 7,1 % à 11,1 %. La crédibilité du budget des secteurs sociaux est aussi plus faible en 2019 avec un écart entre dépenses prévisionnelles et dépenses réelles représentant 19,3 % du budget des secteurs sociaux contre 1,3 % en 2018. En conséquence, la crédibilité du budget de la santé et celle du budget des affaires sociales sont aussi plus faibles en 2019 avec des écarts de 16,8 % et 40 % contre respectivement 8,1 % et 0 %.

Le budget de l'éducation et des affaires sociales a évolué dans le même sens que la croissance économique, mais le budget de la santé a évolué dans le sens contraire.

S'agissant du respect des engagements au niveau national, l'analyse révèle que seule la part des secteurs sociaux dans le budget général a (presque) atteint sa cible, les autres engagements sur la part de l'éducation, de la santé et du développement économique et social dans le budget général n'ont pas atteint la cible prévue dans le PC2D. En ce qui concerne les engagements internationaux, la part de l'éducation dans le budget général a atteint la norme fixée par le PME, mais la part du sous-secteur des enseignements maternel et primaire n'a pas atteint sa cible. Quant à la part de la santé dans le budget général, la norme de l'OMS n'a pas été atteinte, tout comme la part du budget de l'hygiène et de l'assainissement dans le PIB n'a pas atteint la cible de 0,5 %, conformément à la déclaration des ministres africains en charge de l'hygiène et de l'assainissement.

Le constat général est que, bien que des progrès importants aient été enregistrés durant les dernières années, il reste beaucoup à faire pour améliorer le financement des secteurs sociaux, en particulier celui de la santé, au Bénin. Les dépenses publiques sociales ont considérablement augmenté entre 2017 et 2020. Toutefois, elles restent encore en deçà des engagements pris au niveau national, régional et international. Par ailleurs, beaucoup d'actions prévues dans les politiques et stratégies nationales n'ont reçu aucune ressource ou ont reçu des ressources insuffisantes : c'est le cas pour les alternatives éducatives, l'alphabétisation des adultes, la promotion des langues nationales et les transferts sociaux.

La question qui se pose est de savoir si la gestion de ces ressources a été efficiente. Des études spécifiques pourraient permettre de répondre avec plus de précision à cette question. Toutefois, le niveau d'atteinte des différents indicateurs d'éducation, de santé et de protection sociale ne permet pas de répondre à cette question par l'affirmative.

En somme, il ressort de cette analyse que les secteurs de la santé et de la protection sociale restent encore sous-financés, nonobstant les efforts consentis, et que le financement du secteur de l'éducation n'est pas soutenu. Il y a ainsi une nécessité d'allouer davantage de ressources à la santé et à la protection sociale pour atteindre les objectifs énoncés dans les documents stratégiques de politiques sociales du Bénin, y compris les engagements relatifs aux ODD. Toutefois, la question est de savoir comment et par quelle source disposer de ressources additionnelles pour ces secteurs. Les ressources publiques peuvent constituer une source essentielle pour augmenter sensiblement les dépenses de santé et de protection sociale au Bénin. Concomitamment, il est nécessaire de créer de l'espace budgétaire dans ces secteurs en améliorant l'efficacité des dépenses. Toutefois, une réforme importante du système de gestion des dépenses dans les secteurs sociaux s'impose afin de permettre un meilleur usage des ressources publiques.



## CRÉDITS

Production : Julie Pudlowski Consulting

Photographie : ©UNICEF/Pudlowski

© UNICEF Bénin 2020





**UNICEF BENIN**

01 B.P. 2289 Recette Principale, Cotonou, République du Bénin

Téléphone : 229.21.30.02.66 • 229.21.30.09.42

Email : [cotonou@unicef.org](mailto:cotonou@unicef.org)

